



**Promotion Aristide Briand  
«2006-2008»**

**Cycle International Long**

**Master en Administration Publique**

**L'IMPACT DE LA NOUVELLE POLITIQUE REGIONALE  
2007-2013 SUR LES ETATS MEMBRES  
LE CAS DE LA FRANCE ET DE LA ROUMANIE**

**Mémoire présenté par  
Mlle. Simona-Maria ENACHE**

Sous la direction de :  
Frédérique BERROD  
Professeur, Institut des Hautes Etudes Européennes, Université Robert Schuman,  
Strasbourg.

## **REMERCIEMENTS**

Je tiens à remercier tout particulièrement mon tuteur Mme. Frédérique BERROD, Professeur à l'Institut des Hautes Etudes Européennes, Université Robert Schuman, Strasbourg, pour sa disponibilité et la confiance qu'elle a bien voulu m'accorder pour élaborer ce mémoire dans un temps relativement court.

Je tiens également remercier M. DORANDEU, Directeur des études de l'ENA, pour son aide toute au long de l'élaboration de ce master.

Je souhaite également remercier chaleureusement toutes les personnes de la Commission Européenne et des différents ministères en Roumanie et en France qui ont eu la gentillesse de me consacrer de leur temps précieux et de leur expérience pour répondre à mes questions et ainsi enrichir mon analyse.

# Table de matières

INTRODUCTION.....	5
I. La nouvelle politique régionale .....	6
A. Les principales étapes de la politique de cohésion économique et sociale .....	7
B. Des objectifs renouvelés.....	10
1) L'objectif « Convergence » .....	12
2) L'objectif « Compétitivité régionale et emploi ».....	13
3) L'objectif « Coopération territoriale européenne » .....	14
C. Quel rôle et quelle couverture des régions .....	15
D. Des nouveaux instruments financiers pour la cohésion économique.....	19
1) Des fonds structurels renouvelés .....	19
2) Des nouvelles règles destinées à simplifier la gestion financière .....	24
3) Un financement plus ciblé, facile et transparent pour la nouvelle période.....	25
E. Un premier bilan de la nouvelle politique .....	29
II. L'impact de la réforme sur un nouvel Etat membre : le cas de la Roumanie.....	33
A. Les moments clés dans le processus d'adhésion de la Roumanie à l'UE .....	33
B. Le rôle essentiel des fonds de pré-adhésion pour l'intégration de la Roumanie.....	35
1) Le rôle moteur du programme PHARE .....	37
2) L'intervention ciblée du programme ISPA .....	39
3) L'aide financière à travers le programme SAPARD .....	40
C. Le passage à la gestion des fonds structurels .....	41

1) La planification financière pour la Roumanie 2007-2013 .....	41
2) La réorganisation administrative.....	43
D. Un premier bilan pour la gestion des fonds structurels en Roumanie.....	46
1) Des difficultés inhérentes pour établir les Programmes opérationnels .....	47
2) Comment dépenser les fonds structurels.....	48
III. L'impact de la réforme sur un ancien Etat membre : le cas de la France .....	50
A. Les temps forts de la politique régionale en France.....	50
B. Une gestion plutôt déconcentrée des fonds structurels comparée à la gestion centralisée roumaine.....	52
1) Des autorités de gestion au niveau des préfets de régions .....	52
2) Le cas particulier de la région Alsace .....	53
C. L'impact de la nouvelle architecture de la politique régionale au niveau national français.....	54
1) Les orientations stratégiques et les priorités du CRSN .....	54
2) La gestion des fonds structurels .....	56
3) La répartition des crédits européens entre les régions.....	57
4) Le nouveau régime des aides à finalité régionale .....	60
D. Un premier bilan sur l'utilisation des fonds structurels après la réforme .....	61
CONCLUSION .....	66
BIBLIOGRAPHIE .....	68

## INTRODUCTION

La politique régionale ou la politique de cohésion européenne représente l'instrument économique le plus important qui est en même temps un outils essentiel pour la croissance et la compétitivité et la traduction concrète, ciblée et pratique de la solidarité européenne. En effet, à travers les projets financés à l'aide des fonds européens, qu'ils soient fonds structurels ou de cohésion, la solidarité européenne devient emplois, objectifs économiques, croissance, compétitivité en gros elle dévient partie intégrante du moto : Unité dans la diversité.

Au lendemain du dernier élargissement à la Roumanie et Bulgarie, la politique de cohésion a été à son tour soumise aux réformes, afin d'assurer une utilisation plus efficace, plus complète des fonds structurels. Cette réforme est la plus importante jusqu'au présent étant donné que pour la première fois 12 nouveaux Etats membres participent pleinement à une période de programmation. 12 Etats membres en provenant de l'Europe Centrale et de l'Est avec de niveaux de développement différents, avec des écarts ou des décalage importants qui montent à des pourcentages pas rencontrés avant.

Si l'on ajoute à ces aspects internes à l'Union Européenne, le phénomène de mondialisation qui caractérise le monde d'aujourd'hui, les délocalisations fréquentes dans au-delà de l'Union, on peut facilement voire que le plus grand défis de la nouvelle période de programmation est réussir une réforme de la politique de cohésion efficace et efficiente. Car c'est à travers des fonds finançant des projets qui répondent aux besoins des pays membres, qui aident ces Etats à mettre au profit leur avantages concurrentiels, il sera possible pour toute l'Union de faire fasse aux pressions économiques, sociale et politique mondiales.

Dans ce contexte, le présent mémoire essaye de présenter à travers des exemples concrets quel est l'impact de la politique de cohésion. A cette fin et afin de mieux comprendre qu'est-ce-que ça signifie la nouvelle politique, il début avec une présentation des nouveaux objectifs, règles en gros des principales modifications apportées. (Partie I). Ensuite, pour montrer d'une manière concrète et claire en quoi consiste la réforme, deux études de cas se distinguent car ils photographient deux pays qui même s'ils sont une gestion et organisation administrative similaire, ils connaissent à travers des histoires distinctes une gestion différente, voire opposée des fonds structurels : la Roumanie (Partie II) et la France (Partie III).

## I. La nouvelle politique régionale

*”Quelle sorte d'Europe voulons-nous, pour nous-mêmes et pour les générations futures? Nous voulons une Europe dynamique, championne des sciences et des technologies. Nous voulons une Europe productive, où chacun aura un emploi, une Europe solidaire, où les malades, les personnes âgées et les handicapés seront pris en charge, une Europe éprise de justice, libre de toute discrimination, où chacun disposera du même droit à l'emploi et à l'éducation, une Europe sans pollution, attentive à l'environnement et participant activement à la résolution des grands problèmes mondiaux, une Europe prônant des valeurs partagées et défendues par tous. Voilà l'Europe que j'appelle de mes vœux et cette Europe-là, je sais qu'elle est à notre portée.”*

De ce discours de la commissaire Danuta Hübner prononcé à Varsovie, le 17 octobre 2006, résulte clairement le rôle à jouer par la politique régionale, qui est **de concrétiser la solidarité de l'Union par la cohésion économique et sociale, en réduisant l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions.**

De plus, cet objectif de renforcer la cohésion économique et sociale de l'Union est stipulé par le Traité version consolidée dans l'article 158 en vue de « de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté » et « réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions ou îles moins favorisées, y compris les zones rurales »<sup>1</sup>. Donc, l'objectif majeur de la politique régionale est de réduire les disparités régionales existants à l'échelle de l'Union et de prévenir de nouveaux déséquilibres régionaux par un transfert de ressources communautaires vers les régions moins développées à travers des instruments financiers communautaires, qui sont les Fonds structurels.

Pour réduire les écarts, il faut mesurer et comparer les niveaux de richesse produits par les régions européennes<sup>2</sup> à travers le produit intérieur brut PIB/ capita, disparités qui sont d'autant plus

---

<sup>1</sup> Traité instituant la Communauté européenne, JOCE 2002/C 325/01 du 22 décembre 2002, version consolidée.

<sup>2</sup> L'identification des régions et zones prioritaires au niveau communautaire est basée sur le système commun de classification des régions NUTS « nomenclature des unités territoriales statistiques », qui a été établi par l'Office statistique des Communautés européennes en collaboration avec les instituts nationaux statistiques conformément au Règlement 1059/2003, JO L 154, 21.06.2003.

importantes après l'élargissement de l'Union Européenne (UE) à 27 Etats membres. En effet, le 4ème Rapport sur la cohésion économique et sociale dénonce cette augmentation importante<sup>3</sup> : « ... plusieurs régions ont un PIB par habitant inférieur à 25 % de la moyenne communautaire en 2002, toutes situées en Roumanie et en Bulgarie<sup>4</sup> », 8 régions ont un PIB par habitant inférieur à 85 % du montant de l'UE-25, alors que dans 7 autres il est supérieur à 150 % de celui-ci. Si l'on utilise des données relatives à l'UE-27 à la place de celles de l'UE-25, on note qu'en 2002, 10 % de la population de l'UE-27 vivant dans les régions les plus prospères absorbaient plus de 19 % du PIB de l'UE-27, contre 1,5 % seulement pour les 10 % de la population vivant dans les régions les moins prospères. Autrement dit, si l'on analyse en termes de pouvoir d'achat, le rapport entre les 10 % des régions les plus riches et les moins riches en matière de PIB est de 5:1.

L'objectif majeur de la politique régionale se traduit dans trois objectifs clés, concrets qui caractérisent l'organisation de toute cette politique. Mais avant, de présenter ces objectifs, il convient de mettre en évidence les années les plus importantes dans l'existence de la politique de cohésion économique et sociale.

## **A. Les principales étapes de la politique de cohésion économique et sociale**

La politique de cohésion a été de son début soumise à de maintes réformes afin d'améliorer et d'augmenter son impact sur l'économie européenne. Pour mieux mettre en évidence ces réformes, les moments clés de la politique régionale ont été repris ci-dessous :

### **1957 – Signature du Traité de Rome**

Les États signataires du traité de Rome mentionnent dans le préambule la nécessité «*de renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées*», stipulation qui ensuite mène en 1958 à la création du Fonds social européen (FSE) et en 1962 du Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles (FEOGA).

---

<sup>3</sup> Commission européenne, Quatrième Rapport sur la cohésion «*La stratégie pour la croissance et l'emploi et la réforme de la politique européenne de cohésion*», Bruxelles, le 12.6.2006, COM(2006) 281 final.

<sup>4</sup> Roumanie et la Bulgarie comprennent actuellement les 12 régions les moins prospères de l'Union Européenne.

### **1975 - Création du Fonds européen de développement régional (FEDER).**

Ce fonds est créé suite à l'augmentation des écarts de développement entre Etats membres après l'intégration de la Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni en 1972. Il vise à redistribuer une partie des contributions des États aux régions déshéritées.

### **1986 - L'Acte unique européen (AUE)**

L'AUE jette les bases d'une véritable politique de cohésion destinée à contrebalancer les contraintes du marché unique pour les pays du Sud et les autres régions défavorisées à travers le nouveau titre V consacré à la cohésion économique et sociale.

### **1989-1993 Première réforme importante des fonds structurels**

Le Conseil européen de Bruxelles (février 1988) réforme le fonctionnement des fonds de solidarité, appelés «Fonds structurels» :

- Affirmation des principes de concentration, de programmation pluriannuelle (période fixée à 5 ans), de partenariat et d'additionnalité
- Création des programmes d'initiative communautaire.

### **1992 – Traité de Maastricht**

Le traité sur l'Union européenne, entré en vigueur en 1993, consacre la cohésion comme un des objectifs essentiels de l'Union, parallèlement à l'Union économique et monétaire et au marché unique. Il prévoit également la création du Fonds de cohésion, qui soutient des projets en faveur de l'environnement et des transports dans les États membres les moins prospères.

### **1994-1999 Deuxième réforme importantes des Fonds structurels**

Le Conseil européen d'Édimbourg du décembre 1993 décide d'allouer près de 200 milliards d'écus (prix 1997), soit un tiers du budget communautaire, à la politique de cohésion, qui devient ainsi la deuxième politique en termes de dépense après la Politique Agricole Commune (PAC). A cette décision s'ajoute :

- La création d'un nouvel Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP), qui complète les Fonds structurels et,
- La création de la Commission interministérielle de coordination des contrôles.



### **2000-2006 Troisième réforme importantes des Fonds structurels**

Le Conseil européen de Berlin (mars 1999) réforme à nouveau les Fonds structurels, qui seront dotés de 213 milliards d'euros sur sept ans. Les principales innovations concernent le financement visant à favoriser le développement des pays candidats d'Europe centrale et orientale, c'est-à-dire la création de deux nouveaux instruments de pré-adhésion qui viennent compléter le programme Phare, existant depuis 1989 :

- L'instrument structurel de pré adhésion (ISPA) et
- le programme spécial d'adhésion pour l'agriculture et le développement rural (SAPARD).

### **2000-2005 La Stratégie de Lisbonne et la politique régionale**

Le Conseil européen de Lisbonne (mars 2000) adopte une stratégie centrée sur l'emploi et destinée à faire de l'Union «l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici à 2010», complétée ensuite par le Conseil de Göteborg (juin 2001) qui l'articule avec le développement durable.

Ainsi, le premier rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale de la Commission Européenne, Bruxelles, 30.01.2002 mentionne clairement la liaison directe existant entre la Stratégie et la politique régionale :

*« La politique de cohésion devra aussi renforcer les liens entre les objectifs stratégiques globaux de l'Union, tels qu'adoptés au Conseil européen de Lisbonne, et l'intervention des fonds structurels. Parmi ceux-ci, les points clés sont : un plus grand nombre 'emplois et de meilleure qualité, la promotion de l'insertion sociale, l'égalité des chances et le soutien à la société de la connaissance ».*

### **2006 Quatrième réforme des fonds structurels**

Le 17 mai 2006, le Conseil, le Parlement et la Commission signent l'accord sur le budget 2007-2013, période qui représente aussi la période de programmation pour la politique régionale. De plus, le budget est destiné à une Union Européenne élargie à 27 Etats membres, étant donné l'élargissement à 25 en 2004 et la préparation pour intégrer la Roumanie et la Bulgarie à partir de 1<sup>er</sup> janvier 2007.

Le 1er août 2006, les nouveaux règlements relatifs aux fonds structurels pour la période 2007-2013 entrent en vigueur, règlements qui changent d'une manière fondamentale la politique régionale. Ensuite, le nouveau cadre législatif pour la politique régionale est complété par l'adoption le 6

octobre par le Conseil des «*Orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion*», véritable socle sur lequel repose la nouvelle politique, qui définissent les principes et les priorités pour 2007-2013 et qui suggèrent des moyens devant permettre aux régions européennes de tirer parti des fonds européens affectés aux programmes d'aide nationaux et régionaux pour les sept prochaines années.

## **B. Des objectifs renouvelés**

La réforme de la politique régionale constitue un des enjeux les plus importants de la nouvelle Europe à 27. Les dernières confrontations entre Etats membres sur l'enveloppe financière et sur la définition des priorités de cette politique illustrent parfaitement la diversité des sensibilités sur ce sujet et la divergence d'intérêts. En particulier, le dernier processus d'élargissement vient bouleverser le cadre économique de référence, imposant ainsi une sélection plus draconienne des objectifs à poursuivre au cours des prochaines années en matière de cohésion.

Ainsi, cette nouvelle politique régionale (dite "de cohésion") qui est entrée en vigueur le 1er janvier 2007, programmée sur une période 7 ans, concentre son action sur la promotion d'une croissance durable, de la compétitivité et de l'emploi afin de répondre à l'objectif de cohésion économique et sociale tel que défini par le traité de Rome.

Dans les propositions de la Commission européenne présentées en juillet 2004 en faveur d'une nouvelle politique de cohésion pour la période de programmation 2007-2013, 2 maîtres mots sont au cœur de son action:

- **La simplification des procédures** et,
- **La concentration des aides** sur les régions les plus démunies

La nouvelle politique de cohésion vise également que les projets financés à travers les fonds structurels répondent aux objectifs de croissance, d'emploi et environnementaux définis lors des **sommets de Lisbonne** (mars 2000) et de **Göteborg** (juin 2001). Effectivement, « *les disparités économiques, sociales et territoriales, au niveau tant régional que national, s'étant accrues dans l'Union européenne élargie, il convient de renforcer les actions en faveur de la convergence, de la compétitivité et de l'emploi dans l'ensemble de la Communauté* ». <sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Règlement (CE) No 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) no 1260/1999.

Selon les « *Orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion* », et conformément à la stratégie de Lisbonne renouvelée, les programmes cofinancés par la politique de cohésion devraient viser à un ciblage des ressources sur les trois priorités suivantes :

- améliorer l'attractivité des États membres, des régions et des villes en améliorant l'accessibilité, en garantissant une qualité et un niveau de services adéquats et en préservant leur potentiel environnemental ;
- encourager l'innovation, l'entrepreneuriat et la croissance de l'économie de la connaissance en favorisant la recherche et l'innovation, y compris les nouvelles technologies de l'information et de la communication;
- créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en attirant un plus grand nombre de personnes sur le marché du travail ou vers la création d'entreprises, en améliorant la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises et en augmentant l'investissement dans le capital humain.

Les grands principes en matière de politique régionale ont resté inchangés:

- Complémentarité
- Programmation pluriannuelle
- Partenariat
- Subsidiarité et proportionnalité
- Gestion partagée
- Additionnalité

Mais afin de simplifier et de faciliter la compréhension de la répartition des fonds, la politique de cohésion repose sur trois nouveaux objectifs, qui remplacent les objectifs existants dans la période de programmation 2000 - 2006:

- **Objectif 1** : aider les régions en retard de développement (dont le PIB est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire) et les régions ultrapériphériques
- **Objectif 2** : soutenir la reconversion économique et sociale des zones en difficultés structurelles
- **Objectif 3** : promouvoir l'adaptation et la modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi.

Les **trois nouveaux objectifs** sont les suivants :

- L'objectif « **Convergence** »

- L'objectif « **Compétitivité régionale et emploi** »
- L'objectif « **Coopération territoriale européenne** » .

### **1) L'objectif « Convergence »**

L'**objectif «convergence»** vise à améliorer les conditions de croissance et les facteurs menant à une réelle convergence pour les États membres et les régions les moins développées. Plus particulièrement, cet l'objectif vise à stimuler le potentiel de croissance de manière à atteindre et à maintenir des taux de croissance élevés, notamment en éliminant les lacunes des réseaux d'infrastructure de base et en renforçant les capacités institutionnelles et administratives.

Tel qu'il est défini par le Règlement (CE) No 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) no 1260/1999, cet objectif, qui remplace l'ancien objectif 1, concerne les États membres et les régions en retard de développement.

*« Les régions concernées sont celles dont le produit intérieur brut (PIB) par habitant mesuré en parités de pouvoir d'achat est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire ».*

L'objectif Convergence concerne principalement les nouveaux Etats membres. A titre d'exemple, dans l'Union à 27, il concerne 84 régions situées dans 17 États membres, soit 154 millions d'habitants dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire.

Sous un régime transitoire dégressif («phasing out»), l'objectif concerne 16 autres régions comptant 16,4 millions d'habitants disposant d'un PIB à peine supérieur au seuil en raison de l'effet statistique de l'Union européenne élargie. En effet, selon le Règlement *« les régions affectées par l'effet statistique découlant de la diminution de la moyenne communautaire à la suite de l'élargissement de l'Union européenne doivent bénéficier à ce titre d'une aide transitoire substantielle visant à les aider à achever leur processus de convergence »*. Cette aide prendra fin en 2013 et ne sera suivie d'aucune autre période de transition.

Les sommes allouées à l'objectif s'élèvent à 282,8 milliards d'euros, soit 81,5 % du montant total, répartis de la manière suivante:

- 199,3 milliards pour les régions relevant de l'objectif de convergence,

- 14 milliards réservés aux régions en soutien transitoire dégressif et,
- 69,5 milliards pour le Fonds de cohésion, qui s'applique à quinze États membres.

## **2) L'objectif « Compétitivité régionale et emploi »**

L'objectif « Compétitivité régionale et emploi » concerne le territoire de la Communauté qui n'est pas couvert par l'objectif convergence. Il fusionne les anciens objectifs 2 et 3, ainsi que les programmes d'initiative communautaire (PIC).

Les régions éligibles à cet objectif sont les suivantes :

- *« Les régions relevant de l'objectif 1 au titre de la période de programmation 2000-2006 qui ne répondent plus aux critères d'éligibilité régionale de l'objectif convergence et qui bénéficient en conséquence d'une aide transitoire<sup>6</sup> », et*
- Toutes les autres régions de la Communauté.

**L'objectif «compétitivité régionale et emploi»** vise à renforcer la compétitivité et l'attractivité des régions, ainsi que l'emploi, grâce à une double approche qui vise:

- D'abord, à mettre en place des programmes de développement afin d'aider les régions à anticiper et à favoriser les changements économiques en stimulant l'innovation, la société de la connaissance, l'esprit d'entreprise, la protection de l'environnement et en améliorant l'accessibilité, et
- Ensuite à augmenter le nombre et la qualité des emplois en adaptant la main-d'œuvre et en investissant dans les ressources humaines.

Dans une Union européenne à 27, ce sont 168 régions qui sont concernées, soit 314 millions d'habitants. 13 d'entre elles, soit 19 millions d'habitants, bénéficient de la mise en oeuvre progressive de l'aide («phasing in») et font l'objet de dotations financières particulières en raison de leur ancien statut de régions de l'«objectif 1».

---

<sup>6</sup> Règlement (CE) No 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) no 1260/1999.

La somme de 55 milliards d'euros, dont 11,4 milliards pour les régions bénéficiant de la mise en oeuvre progressive de l'aide, représente un peu moins de 16 % de la dotation totale, les régions de 19 États membres étant concernées par cet objectif.

Les deux nouveaux objectifs «convergence » et «compétitivité régionale et emploi» intègrent des anciens programmes, comme est le cas du:

- *Urban II* , qui soutient le développement durable des villes et des quartiers en crise et,
- *Equal*, qui est destiné à lutter contre les inégalités et les discriminations dans l'accès au marché du travail. .

### **3) L'objectif « Coopération territoriale européenne »**

L'objectif «**coopération territoriale européenne**», qui remplace l'ancien programme INTERREG, est structuré autour des trois volets et vise à :

- renforcer la **coopération transfrontalière** grâce à des initiatives locales et régionales conjointes,
- renforcer la **coopération transnationale** par des actions favorisant le développement territorial intégré et qui est concentrée sur des priorités stratégiques (recherche, société de l'information et environnement, etc) et,
- stimuler la **coopération interrégionale**, ainsi que l'échange d'expérience.

Plus de 181 millions de personnes (soit 37,5 % de la population totale de l'Union européenne) vivent dans des zones transfrontalières. La totalité des régions et des citoyens de l'Union sont couverts par l'une des 13 zones de coopération transnationale. Les 8,7 milliards d'euros (soit 2,5 % du budget total) se répartissent de la manière suivante:

- A. 6,44 milliards pour la coopération transfrontalière,
- B. 1,83 milliard pour la coopération transnationale et,
- C. 445 millions pour la coopération interrégionale.

Mais au-delà de ce nouveau découpage des fonds structurels et de cohésion, La période 2007-2013 veut offrir un visage très différent en terme de destination des fonds. Il est, en effet, nécessaire de les orienter vers des sources majeures de croissance pour tous les pays et qui soit surtout adaptées aux

besoins économiques, sociaux et environnementaux nationaux. Et cet aspect, soulève un autre débat qui est celui du rôle et des régions couvertes par les fonds structurels, surtout dans la nouvelle Europe à 27 où les écarts entre les régions ont augmentés d'une manière sensible.

### C. Quel rôle et quelle couverture des régions

Le rôle des régions et des autonomies locales se manifeste surtout dans la mise en oeuvre des financements, car elle relève de leur responsabilité, conformément au principe de subsidiarité. Ainsi, la nouvelle Politique de cohésion implique les gens aux niveaux local et régional parce que c'est à ces échelons que se trouve l'expertise nécessaire pour identifier les problèmes et leur trouver les solutions les plus adaptées, la politique de cohésion devant être, selon la Commissaire Danuta Hubner, « *un outil puissant pour réconcilier les citoyens avec le projet européen*<sup>7</sup> ».

Mais, dans la nouvelle politique régionale, les régions et les autonomies locales sont associées du début du processus de sa mise en oeuvre :

1. En ce qui concerne la préparation par chaque Etat membre du «**Cadre de référence stratégique national**» (CRSN), qui doit être cohérent avec les Orientations stratégiques de la Commission, les régions sont consultées sur une base permanente. Ce cadre de référence est établie en étroite collaboration avec les régions en fonction de leur besoins et priorités et en tenant compte des objectifs Lisbonne et il définit la stratégie choisie par l'État et propose une liste des «programmes opérationnels» qu'il compte mettre en oeuvre.
2. Les **programmes opérationnels (PO)**, validés par la Commission sont toujours élaborés avec la coopération des régions, car ils présentent les priorités de l'État et/ou des régions<sup>8</sup> et la manière dont celui-là va mener sa programmation. Environ 450 programmes opérationnels vont être adoptés par la Commission européenne pour la période 2007-2013. Au-delà des

---

<sup>7</sup> Extrait du discours de la Commissaire Danuta Hubner prononcé la conférence de Gdansk: « Les partenariats locaux sont la clé des la nouvelle Politique de cohésion pour la croissance, l'innovation et la compétitivité », 30 avril 2007

<sup>8</sup> Le degré de consultation des régions est différent dans l'Union Européenne et il dépend de l'organisation constitutionnelle de chaque pays. A titre d'exemple, dans des Etats régionaux comme Italie, Espagne, des Etats fédéraux comme l'Allemagne et même des Etats unitaires mais assez décentralisés comme la France, les régions ont été consultées d'une manière assez constante tout au long du processus de mise en oeuvre du nouveau cadre réglementaire pour la période de programmation 2007-2013. En revanche, dans des Etats petits ou avec une gestion plutôt centralisée des fonds, la consultation est plus réduite.

régions, des partenaires économiques et sociaux ainsi que des organismes de la société civile participent à la programmation et à la gestion des PO.

3. Après la décision de la Commission sur les PO, c'est à l'État membre et à ses régions que revient la tâche de **mettre en œuvre les programmes**, c'est-à-dire de **sélectionner les milliers de projets qui verront le jour chaque année**, de les contrôler et de les évaluer. Tout ce travail se fait au travers des « *autorités de gestion* » propres à chaque pays et/ou à chaque région.

Concrètement, les programmes « convergence » et « compétitivité régionale et emploi » de la politique européenne de cohésion sont gérés de manière décentralisée, dans le plein respect du principe de subsidiarité. Les États membres, les régions et les villes choisiront eux-mêmes, pour l'essentiel, les investissements devant bénéficier d'un cofinancement communautaire en 2007-2013. Pour augmenter le rôle des régions, la Commission a initié une initiative appelée « **Les régions, actrices du changement économique** » qui sera consacrée à la découverte des meilleures pratiques en matière de modernisation économique (en particulier celles basées sur des projets en ligne avec les priorités de l'UE pour la croissance et l'emploi) et à leur diffusion auprès des autres régions, afin de contribuer à stimuler la croissance régionale et à réduire les disparités économiques.

La Commission veut que cette initiative joue un rôle important dans la mise en oeuvre des « *Orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion* », qui à leur tour soulignent l'importance de partager les stratégies de développement à l'échelon national, régional et local et de constituer des réseaux, surtout pour assurer le transfert des idées vers les grands programmes de cohésion nationaux et régionaux. Elle est destinée surtout aux nouveaux États membres et aux régions le plus en retrait par rapport aux performances moyennes de l'Union.

Un autre aspect important et qui atteste l'importance des régions, vise les critères objectifs qui servent à définir les régions et zones éligibles. À cette fin, le règlement général sur les fonds structurels a décidé que l'identification des régions et zones prioritaires au niveau communautaire se fait sur la base du système commun de classification des régions établi par le règlement (CE) no 1059/2003 du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 relatif à l'établissement d'une nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS).

En général, tout le territoire de l'Union européenne est couvert par un ou plusieurs des objectifs de la politique régionale, seulement que cette couverture est différente d'un pays à l'autre.



Ainsi, toutes les régions de niveau NUTS 2 dont le PIB (produit intérieur brut) par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire sont éligibles à l'objectif «convergence»:

<b>Pays</b>	<b>Région couverte</b>
<b>Bulgarie</b>	Tout le territoire
<b>République Tchèque</b>	Střední Čechy, Jihozápad, Severozápad, Severovýchod, Jihovýchod, Střední Morava, Moravskoslezsko
<b>Allemagne</b>	Brandenburg-Nordost, Mecklenburg-Vorpommern, Chemnitz, Dresden, Dessau, Magdeburg, Thüringen
<b>Estonie:</b>	tout le territoire
<b>Grèce:</b>	Anatoliki Makedonia, Thraki, Thessalia, Ipeiros, Ionia Nisia, Dytiki Ellada, Peloponnisos, Voreio Aigaio, Kriti
<b>Espagne:</b>	Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia
<b>France:</b>	Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion
<b>Hongrie:</b>	Közép-Dunántúl, Nyugat-Dunántúl, Dél-Dunántúl, Észak-Magyarország, Észak-Alföld, Dél-Alföld
<b>Italie:</b>	Calabria, Campania, Puglia, Sicilia
<b>Lettonie</b>	tout le territoire
<b>Lituanie</b>	tout le territoire
<b>Malte:</b>	toute l'île
<b>Pologne</b>	tout le territoire
<b>Portugal:</b>	Norte, Centro, Alentejo, Região Autónoma dos Açores
<b>Roumanie:</b>	tout le territoire
<b>Slovénie</b>	tout le territoire
<b>Slovaquie:</b>	Západné Slovensko, Stredné Slovensko, Východné Slovensko
<b>Royaume-Uni:</b>	Cornwall and Isles of Scilly, West Wales and the Valleys

Les régions qui ne sont couvertes ni par l'objectif «convergence», ni par le soutien transitoire (régions NUTS 1 ou NUTS 2 selon les États membres), sont éligibles à l'objectif «compétitivité régionale et emploi».

De plus, un soutien transitoire dégressif (appelé «phasing-in») est accordé jusqu'en 2013 aux régions NUTS 2 qui étaient couvertes par l'ancien objectif 1 mais dont le PIB dépasse 75 % du PIB moyen de l'UE à 15 :

**Éire-Irlande:** Border, Midland and Western

**Grèce:** Sterea Ellada, Notio Aigaio

**Espagne:** Canarias, Castilla y León, Comunidad Valenciana

**Italie:** Sardegna

**Chypre:** tout le territoire

**Hongrie:** Közép-Magyarország

**Portugal:** Região Autónoma da Madeira

**Finlande:** Itä-Suomi

**Royaume-Uni:** Merseyside, South Yorkshire

Les régions couvertes par l'objectif «coopération territoriale européenne» sont réparties comme suit :

**La coopération transfrontalière** concerne les régions de niveau NUTS 3 situées le long des frontières terrestres intérieures et de certaines frontières terrestres extérieures, ainsi que toutes les régions NUTS 3 situées le long des frontières maritimes séparées par une distance maximale de 150 km (décision de la Commission du 31 octobre 2006) et,

**La coopération transnationale**, la liste étant adoptée par la Commission dans sa décision du 31 octobre 2006 ;

**La coopération interrégionale:** toutes les régions d'Europe sont éligibles.

Un autre aspect essentiel de la nouvelle politique de cohésion concerne le changement de logique par rapport à la période de programmation 2000 – 2006. Ainsi, il est important de souligner qu'il y a trois éléments qui ont fondamentalement changé la donne pour la nouvelle période de programmation 2007 - 2013 :

C'est maintenant aux Etats membres de définir les règles d'éligibilité et donc, en principe, tous les types d'action sont potentiellement éligibles aux fonds (en dehors des dépenses non éligibles listées dans les règlements FEDER et FSE).

Il n'existe plus de zonage infrarégional et donc l'ensemble du territoire régional est potentiellement éligible.

Enfin, pour des raisons de simplicité de gestion, la Commission a proposé une programmation mono fonds. Celle-ci présente l'avantage d'une plus grande simplicité qui doit toutefois s'accompagner de mesures de coordination entre ces fonds au niveau régional.

Enfin, les modalités de financement ont changé eux aussi, afin de simplifier la gestion proprement dite des projets communautaires.

## **D. Des nouveaux instruments financiers pour la cohésion économique**

### **1) Des fonds structurels renouvelés**

Après la réforme, seuls **trois fonds** interviendront dans le financement des objectifs: le **FEDER**, le **FSE** et le **Fonds de cohésion**. En outre, depuis le 1er janvier 2007, le FEOGA a été remplacé par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), mais qui ne font plus partie de la catégorie fonds structurels.

#### ***Le Fonds européen de développement régional (FEDER)<sup>9</sup>***

Le FEDER vise à renforcer la cohésion économique et sociale au sein de l'Union européenne en corrigeant les déséquilibres régionaux. Il finance:

---

<sup>9</sup> Règlement (CE) no 1080/2006 du Parlement Européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au fonds européen de développement régional et abrogeant le règlement (ce) no 1783/1999.

des aides directes aux investissements réalisés dans les entreprises (en particulier les petites et moyennes entreprises) afin de créer des emplois durables;

des infrastructures liées notamment à la recherche et l'innovation, aux télécommunications, à l'environnement, à l'énergie et au transport;

des instruments financiers (fonds de capital-risque, fonds de développement local, etc.) afin de soutenir le développement régional et local et favoriser la coopération entre les villes et les régions;

des mesures d'assistance technique.

Le FEDER peut intervenir au titre des tous les trois nouveaux objectifs de la politique régionale:

- **Pour l'objectif Convergence** - dans les régions de l'objectif «convergence», le FEDER centre son intervention sur la modernisation et la diversification des structures économiques, ainsi que sur la sauvegarde ou la création d'emplois durables. Les actions réalisées au titre du FEDER portent sur les domaines suivants:
  - recherche et développement technologique (RDT);
  - innovation et esprit d'entreprise;
  - société de l'information;
  - environnement;
  - prévention des risques;
  - tourisme;
  - culture;
  - transports;
  - énergie ;
  - éducation;
  - santé.
- **Pour l'objectif Compétitivité régionale et emploi** - les priorités concernant l'objectif «compétitivité régionale et emploi» s'articulent autour de trois pôles:

innovation et économie de la connaissance: renforcement des capacités régionales de recherche et développement technologique, stimulation de l'innovation et de

l'esprit d'entreprise et renforcement de l'ingénierie financière, notamment pour les entreprises liées à l'économie de la connaissance;

environnement et prévention des risques: réhabilitation des terrains contaminés, stimulation de l'efficacité énergétique, promotion des transports publics urbains propres et élaboration de plans pour prévenir et gérer les risques naturels et technologiques;

accès aux services de transports et de télécommunications d'intérêt économique général.

**Pour l'objectif Coopération territoriale européenne**, le FEDER centre son aide sur trois axes:

- développement d'activités économiques et sociales transfrontalières;
- établissement et développement de la coopération transnationale, y compris la coopération bilatérale entre les régions maritimes;
- renforcement de l'efficacité de la politique régionale par la promotion et la coopération interrégionale, la mise en réseau et l'échange d'expérience entre les autorités régionales et locales.

Le FEDER accorde par ailleurs une attention particulière aux spécificités territoriales. L'action du FEDER essaie de pallier les problèmes économiques, environnementaux et sociaux dans les villes. Les zones à handicaps géographiques naturels (régions insulaires, montagneuses ou peu peuplées) bénéficient d'un traitement privilégié. Les zones ultra-périphériques bénéficient également d'une aide spécifique du FEDER afin de compenser leur éloignement des zones de marché plus développées. .

### ***Le Fonds Social Européen - FSE<sup>10</sup>***

Le FSE vise à améliorer l'emploi et les possibilités d'emploi dans l'Union européenne. Il intervient dans le cadre des objectifs «convergence» et «compétitivité régionale et emploi».

Le FSE soutient les actions des États dans les domaines suivants:

---

<sup>10</sup> Règlement (CE) no 1081/2006 du Parlement Européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds social européen et abrogeant le règlement (CE) no 1784/1999

- adaptation des travailleurs et des entreprises: systèmes d'apprentissage tout au long de la vie, conception et diffusion d'organisations du travail novatrices;
- accès à l'emploi des demandeurs d'emploi, des personnes inactives, des femmes et des migrants;
- intégration sociale des personnes défavorisées et lutte contre la discrimination sur le marché du travail;
- renforcement du capital humain par la réforme des systèmes éducatifs et mise en réseau des établissements d'enseignement.

### *Fonds de cohésion<sup>11</sup>*

Le Fonds de cohésion aide les États membres dont le revenu national brut (RNB) par habitant est inférieur à 90% de la moyenne communautaire à réduire leur retard économique et social ainsi qu'à stabiliser leur économie. Il soutient des actions dans le cadre de l'objectif «convergence» et est désormais soumis aux mêmes règles de programmation, de gestion et de contrôle que le FSE et le FEDER.

Pour la période 2007-2013, le Fonds de cohésion s'adresse à la Bulgarie, la Roumanie, Chypre, l'Estonie, la Grèce, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie. L'Espagne est éligible à titre transitoire car son RNB par habitant est inférieur à la moyenne de l'Europe des 15.

Le Fonds de cohésion finance des actions s'inscrivant dans les domaines suivants:

- I. les réseaux transeuropéens de transport, notamment les projets prioritaires d'intérêt européen définis par l'Union;
- II. l'environnement. À ce titre, le Fonds de cohésion peut aussi intervenir dans des projets liés à l'énergie ou aux transports, pour autant qu'ils présentent des avantages claires pour l'environnement: efficacité énergétique, recours aux énergies renouvelables, développement du transport ferroviaire, soutien à l'inter modalité, renforcement des transports publics, etc.

---

<sup>11</sup> Règlement (CE) No 1084/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 instituant le Fonds de cohésion et abrogeant le règlement (CE) no 1164/94.

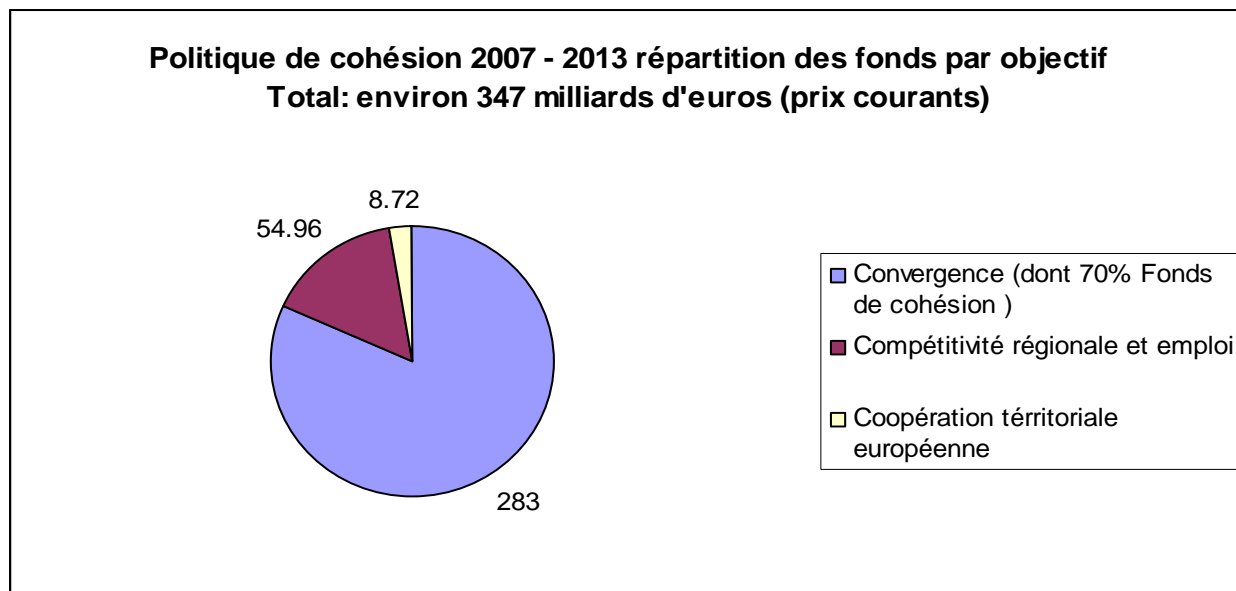
L'assistance financière du Fonds de cohésion peut être suspendue par décision (à la majorité qualifiée) du Conseil si un État présente un déficit public excessif, s'il n'a pas remédié à cette situation ou si les actions entreprises se révèlent inappropriées.

Le tableau ci-dessous présente d'une manière synthétique les 3 nouveaux objectifs de la politique de cohésion pour la période de programmation 2007-2013 et les fonds structurels afférents :

<b>Objectifs</b>	<b>Priorité</b>	<b>Eligibilité</b>	<b>Fonds concernés</b>	<b>Montants alloués</b>
<b>Convergence</b> (= ex-objectif 1)	Aider les régions et les Etats les plus en retard de développement	Régions avec un PIB/hab ≤ 75 % de la moyenne UE 27 +	<b>FSE et FEDER</b>	81,54% = 251 milliards d'euros
		Effet statistique: Régions avec un PIB/hab ≤ 75 % de la moyenne UE15 et ≥ 75 % de la moyenne UE27		
		Etats membres avec un PIB/hab ≤ 90 % de la moyenne UE 27	<b>Fonds de cohésion</b>	
<b>Compétitivité régionale et emploi</b> (= ex objectifs 2 et 3)	Anticiper et promouvoir le changement en s'appuyant sur 2 axes : l'emploi et la compétitivité économique	Régions non-couvertes par l'objectif Convergence. Les Etats membres proposent une liste de régions	<b>FSE et FEDER</b>	15,95 % = 49 milliards d'euros
<b>Coopération territoriale européenne</b> (= ex. programme INTERREG)	Promouvoir un développement harmonieux et équilibré de l'Union	Régions frontalières et de coopération transnationale	<b>FEDER</b>	2,52 % = 7,75 milliards d'euros

Tableau de synthèse sur les fonds structurels et les nouveaux objectifs – Source le site [www.touteurope.fr](http://www.touteurope.fr)

Les montants disponibles dans le cadre des perspectives financières 2007-2013, la politique de cohésion représentent **35,7% du total du budget européen**, soit **347,410 milliards d'euros** (prix courants), qui sont répartis comme résulte du tableau présenté ci-dessus.



Au niveau des États membres, la Commission procède à des répartitions indicatives annuelles, en fonction notamment des critères suivants: population éligible, prospérité nationale, prospérité régionale et taux de chômage.

## **2) Des nouvelles règles destinées à simplifier la gestion financière**

Parmi les plus importants modifications apportées par la nouvelle politique régionale et qui influence d'une manière essentielle la gestion financière des fonds structurels figure la nouvelle règle : **Un programme = un fonds.**

*« Il convient de simplifier la programmation et la gestion des Fonds structurels compte tenu de leurs spécificités en prévoyant que les programmes opérationnels sont financés soit par le FEDER, soit par le FSE, chacun pouvant financer de façon complémentaire et limitée des actions relevant du champ d'intervention de l'autre Fonds<sup>12</sup> »*

<sup>12</sup> Règlement (CE) No 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) no 1260/1999, point 38.



Grâce à ce principe, le FEDER et le FSE peuvent chacun financer de façon complémentaire et limitée les actions relevant du champ d'intervention de l'autre fonds, dans la limite des 10 % des crédits alloués par la Communauté à chaque axe prioritaire d'un programme opérationnel.

A cette règle, il y a une exception qui prévoit que le FEDER et le Fonds de cohésion interviennent conjointement pour les programmes en matière d'infrastructures et d'environnement.

La gestion proprement dite de fonds structurels repose sur un partage des responsabilités entre la Commission et les gouvernements des États membres, même si les Fonds structurels relèvent du budget de l'Union européenne :

la Commission négocie et approuve les programmes de développement proposés par les États et alloue les crédits;

les États et leurs régions gèrent les programmes, assurent leur mise en œuvre et sélectionnent les projets, qu'ils contrôlent et évaluent;

la Commission participe au suivi des programmes, engage et paie les dépenses **certifiées** et vérifie les systèmes de contrôle mis en place.

Il y a trois types d'organismes dits d'autorité qui sont désignés par les États membres pour assurer la gestion du **chaque programme opérationnel** :

- **une autorité de gestion** (autorité publique ou organisme public ou privé national, régional ou local qui gère le programme opérationnel);
- **une autorité de certification** (autorité ou organisme public national, régional ou local qui certifie les états des dépenses et les demandes de paiement avant leur envoi à la Commission);
- **une autorité d'audit** (autorité ou organisme public national, régional ou local désigné pour chaque programme opérationnel et chargé de vérifier le bon fonctionnement du système de gestion et de contrôle).

### **3) Un financement plus ciblé, facile et transparent pour la nouvelle période**

---

### **Des financements plus ciblées : le fléchage Lisbonne**

Une innovation majeure de la nouvelle politique régionale concerne le ciblage des fonds structurels sur les priorités de la Stratégie de Lisbonne, tel qu'il résulte de la note « Earmarking ». Ca signifie que les fonds doivent désormais cibler les priorités de l'Union européenne en matière de promotion de la compétitivité et de création d'emplois.

Ainsi, la Commission et les États membres veillent à ce qu'au moins 60 % des dépenses de tous les États membres assignées à l'objectif «convergence» et au moins 75 % des dépenses assignées à l'objectif «compétitivité et emploi» soient consacrés à ces priorités.

Ensuite, en ce qui concerne la destination des fonds européens, la Commission doit veiller, dès 2007, à ce qu'ils ne soient pas investis dans les délocalisations. Ceci doit permettre de garantir qu'à l'avenir, l'argent des contribuables nationaux ne sera pas employé indirectement par les fonds européens, pour financer des délocalisations d'entreprises.

### **Des taux de cofinancement bien plafonnés.**

La nouvelle politique régionale opère des modifications concernant les taux maximum de cofinancement pour chaque objectif, qui sont plafonnés comme suit:

- Convergence: entre 75 % et 85 %
- Compétitivité et emploi: entre 50% et 85%
- Coopération territoriale européenne: entre 75 % et 85 %
- Fonds de cohésion: 85 %

Les taux de cofinancements ont changé. Au cours de la période précédente, le préfinancement représentait 7 % de la participation du fonds à l'action concernée (pour les 15 anciens États membres) et 16 % pour les 10 nouveaux États membres en 2004.

### **Une période d'éligibilité des dépenses assez longue avec des règles établies au niveau national**

Pour que les dépenses soient éligibles, elles doivent être payées entre le 1er janvier 2007 et le 31 décembre 2015. Les opérations cofinancées ne doivent pas être achevées avant la date du début d'éligibilité. Les règles sont établies au niveau national, sous réserve des exceptions prévues par les

règlements spécifiques à chaque fonds, alors qu'en 2000-2006, les règles étaient établies au niveau communautaire.

### **Des engagements budgétaires et des règles de dégage­ment d'office assez strictes**

Les engagements budgétaires relatifs aux programmes opérationnels sont effectués par tranche annuelle, pour chaque fonds et chaque objectif. La Commission engage la première tranche annuelle avant l'adoption du programme opérationnel. Par la suite, elle engage les tranches au plus tard le 30 avril de chaque année.

### **Le dégage­ment d'office**

Les nouveaux règlements sur les fonds structurels introduisent une modification majeure en ce qui concerne la règle du dégage­ment d'office, car ils créent une séparation entre les anciens et les nouveaux Etats membres :

- Une partie d'un engagement budgétaire est dégage­ée d'office par la Commission si elle n'a pas été utilisée ou si aucune demande de paiement n'a été reçue à la fin de la deuxième année suivant celle de l'engagement budgétaire (n+2).
- Pour la Bulgarie, la République tchèque, l'Estonie, la Grèce, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, Malte, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Slo­vénie et la Slovaquie, le délai est fixé à la fin de la troisième année (n+3) entre 2007 et 2010, au titre de leurs programmes opérationnels.

### **Des instruments financiers innovateurs : les 3J – Jasper, Jessica et Jérémie**

Lors de la nouvelle politique de cohésion, trois nouvelles initiatives conjointes Commission Européenne – Banque Européenne d'Investissement (BEI) ont été créées afin de promouvoir l'investissement, la croissance et l'emploi dans les régions européennes.

JASPERS (Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions/*Assistance conjointe à la réalisation de projets dans des régions d'Europe*) est un partenariat entre la Commission, la Banque européenne d'investissement (BEI) et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD). Son but est de faciliter l'élaboration de grands projets à cofinancer par le Fonds de cohésion et le FEDER, notamment dans les nouveaux États membres, au cours de la nouvelle période de programmation 2007-2013. Il prévoit d'utiliser l'expertise technique et financière

des banques pour renforcer la capacité des autorités nationales et régionales à proposer des projets de grande qualité qui exploitent efficacement les fonds communautaires et mobilisent des sources de financement supplémentaires.

JEREMIE (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises/*Ressources européennes communes pour mes micro et moyennes entreprises*) est une initiative conjointe de la Commission et du Fonds européen d'investissement avec la BEI qui cherche à améliorer l'accès au financement des petites et moyennes entreprises (PME), et en particulier à développer le micro crédit, le capital-risque, les prêts ou les garanties et d'autres formes innovantes de financement. Elle s'adresse spécialement aux entreprises de taille micro à moyenne. JEREMIE ambitionne de rendre les PME dans toutes les régions capables de bénéficier de services d'ingénierie financière personnalisés, en réponse directe à l'enjeu de l'ajustement économique continu. Dans ce contexte, le protocole d'accord JEREMIE structure la démarche conjointe suivie à cet égard par la Commission et le FEI.

JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas/*Soutien communautaire conjoint pour un investissement durable dans les zones urbaines*) est une initiative conjointe de la Commission, de la BEU et de la Banque européenne du développement du Conseil de l'Europe. Les signataires du protocole d'accord JESSICA, qui ont déjà de l'expérience en matière de prêts à l'aménagement et au développement urbains, ainsi qu'au logement social, sont convenus de collaborer étroitement avec la Commission à de nouveaux programmes du FEDER ayant une composante de développement urbain. Le but est de combiner les subventions au titre des programmes d'aménagement et de développement urbains, ou de construction de logements sociaux, le cas échéant, avec des prêts et l'expertise des banques en faveur de l'aménagement et du développement urbains, y compris de la construction de logements sociaux.

Les banques se sont aussi engagées à rationaliser les procédures d'obtention de prêts dans le domaine du développement urbain et à les rendre plus aisées pour le consommateur.

Si l'on synthétise, les principales modifications en matière de financement par rapport à la période de programmation 2000-2006, ils sont les suivantes :

- Toutes les règles de gestion financière s'appliquent non seulement aux FSE et FEDER mais également au Fonds de cohésion.
- En ce qui concerne l'éligibilité des dépenses, les règles sont nationales et non plus communautaires.

- Le premier paiement intermédiaire ne peut se faire que si l'État membre fait parvenir à la Commission une description du fonctionnement de ses autorités de gestion, de certification et d'audit.
- La demande du premier paiement intermédiaire doit être effectuée dans un délai de 24 mois après le versement par la Commission de la première tranche du préfinancement, dans le cas contraire, l'État devant rembourser ce préfinancement.
- Les remboursements sont calculés en fonction de chaque axe prioritaire et non au niveau des mesures comme en 2000-2006.
- La règle n+3 est introduite pour les 12 nouveaux États membres ainsi que pour la Grèce et le Portugal jusqu'en 2010.
- La gestion financière est plus souple: les opérations achevées peuvent être partiellement clôturées avant que l'ensemble du programme soit clôturé.

### **E. Un premier bilan de la nouvelle politique**

A cette date, il est difficile à faire un premier bilan concret de la nouvelle politique de cohésion, d'autant plus qu'elle vient d'être lancée le 9 mai 2007, lors de la conférence internationale de lancement de la programmation des fonds structurels européens pour la période 2007 - 2013, organisé à Hof par la présidence allemande et intitulée « *Des régions fortes - piliers de l'Europe* ». L'accent a été mis tout particulièrement sur les nouveaux États membres qui peuvent participer pleinement pour la première fois à la politique structurelle régulière de l'UE pendant toute une période de programmation en vue de renforcer la compétitivité des régions européennes et ainsi de construire « *des ponts en Europe et au-delà* ».

Cet événement a constitué un tournant dans la nouvelle politique de cohésion, un accord étant conclu entre la Commission européenne et 10 États membres pour un investissement de 160 milliards EUR de l'Union européenne sur 7 ans en faveur des régions et villes d'Europe, montant représentant à peu près 46% de l'enveloppe totale de 347 milliards EUR allouée à l'ensemble des 27 États membres.

Concrètement, lors de cette conférence la commissaire Danuta Hübner a apposé sa signature sur les CRSN et sur les priorités ayant fait l'objet d'un accord entre la Commission et l'Allemagne, la Hongrie, la Pologne, l'Espagne et Chypre, action qui porte à 10 le nombre des États membres ayant

bénéficié d'une telle approbation pour leur CRSN, puisque ceux de Malte, de la Grèce, de l'Autriche, de la Lituanie et du Danemark ont déjà été approuvés par la Commission. Quant aux procédures relatives aux 17 autres pays, elles sont en voie d'achèvement.

Comme premières remarques sur la politique de cohésion, il est important de souligner le fait que les régions de dix Etats membres sont à présent en mesure d'utiliser les fonds mis à leur disposition par l'Union pour investir dans des secteurs bien définis, chose qui constitue aux yeux de la Commissaire « *une grande nouvelle pour nos régions, une grande nouvelle pour l'Europe* »<sup>13</sup>.

A titre d'exemple, on remarque que le CRSN de l'Allemagne prévoit que les fonds européens soient investis dans quatre objectifs stratégiques :

- Innovation et développement de la connaissance, accroissement de la compétitivité de l'économie ;
- Renforcement de l'attrait des régions pour les investisseurs et les habitants par un développement durable ;
- Plus d'emplois de meilleure qualité ;
- Développement des régions visant à augmenter les perspectives d'avenir et à réduire les différences (priorité territoriale /objectif territorial)

En termes financiers, l'Allemagne, qui est le quatrième bénéficiaire au niveau européen après Pologne, Espagne et Italie, utilisera les ressources communautaires, soit environ 26,3 Mrds d'euros, comme suit :

- 2) 16,1 Mrds dans les régions relevant de l'objectif « convergence », dont 15,1 milliards destinés aux nouveaux Länder et 0,99 milliard à la région de Lüneburg;
- 3) 9,4 Mrds pour les régions de l'objectif « compétitivité et emplois », qui sont des anciens Länder à l'exception de la région de Lüneburg et ,
- 4) 0,8 Mrds pour les régions de l'objectif « coopération territoriale européenne », dont 200 millions d'euros pour des projets de coopération transfrontalière avec la Pologne et plus de 150 millions d'euros destinés à la coopération transfrontalière avec la République Tchèque.

---

<sup>13</sup> Extrait du discours de la Commissaire pour la politique régionale, Danuta Hubner délivré lors de la conférence de lancement de la nouvelle politique de cohésion, 9 mai 2007, Hof, Allemagne

En ce qui concerne la Pologne, le plus grande bénéficiaire de la politique de cohésion en 2007-2013 avec un montant total de plus ou moins 67,3 Mrds d'euros, dont 66,6 Mrds pour les régions de l'objectif « convergence » et 731 millions sous de l'objectif « coopération territoriale européenne », son objectif principal est d'investir dans la croissance et la création d'emplois pour ses régions afin de réduire le fossé existant entre le PIB/ habitant polonais et le PIB de l'UE 27. A cette fin, les fonds européens seront investis dans six objectifs spécifiques horizontaux :

- Améliorer le fonctionnement des administrations et développer des systèmes de partenariat ;
- Améliorer les compétences des ressources humaines et la cohésion sociale ;
- Développer et moderniser les infrastructures techniques et sociales ;
- Améliorer la compétitivité et l'innovation des entreprises ;
- Accroître la compétitivité des régions polonaises et contrebalancer leur marginalisation sociale, économique et spatiale ;
- Trouver un équilibre entre le développement d'opportunités et le soutien aux changements structurels dans les régions rurales.

En conclusion, à présent, une première évaluation des fonds structurels permet seulement de remarquer le fait que même si déjà les CRSN des 10 Etats membres sont approuvés par la Commission, il y a encore beaucoup de travail à faire pour le reste. Cette affirmation est d'autant plus pertinente pour les nouveaux Etats membres qui ont déposé récemment leurs projets – le Portugal (ancien Etat membre) a déposé son CRSN fin janvier 2007 et la Roumanie fin février 2007- et qui sont en plein processus de négociation avec la Commission Européenne. Il faut mentionner ici, que lors d'élaboration de son CRSN, chaque Etat membre doit non seulement tenir compte des Orientations stratégiques pour 2007-2013 élaborées par la Commission, mais d'assurer également une parfaite concordance avec son programme national de réforme (PNR), qui présente les mesures à appliquer pour mettre en oeuvre la stratégie de Lisbonne en matière d'emploi et de croissance.

Il est également important de souligner que les défis de la politique régionale sont particulièrement élevés : il s'agit pour l'Europe de répondre aux besoins significatifs des nouveaux membres tout en continuant d'aider les régions les moins favorisées dans les 15 d'avant l'élargissement de mai 2004. L'accord sur les perspectives financières de décembre 2005 a permis de donner à la politique régionale davantage les moyens de ses ambitions dans une

Union à 27 Etats membres, la politique de cohésion étant au présent la 1ère des politiques communes de l'UE avec 36 % du budget communautaire.



## II. L'impact de la réforme sur un nouvel Etat membre : le cas de la Roumanie

L'intégration de la Roumanie fait partie du cinquième vague d'élargissement de l'Union Européenne, qui a été lancé au cours de mars 1998 pour 13 pays candidats et sa préparation a été soutenue par une assistance financière importante afin qu'elle puisse remplir les conditions nécessaires pour intégrer l'UE à partir de 1<sup>er</sup> janvier 2007.

A présent, en sa qualité d'Etat membre de l'Union, la Roumanie prépare le passage à la gestion des fonds structurels étant en plein processus de négociation avec la Commission non seulement pour l'adoption du CRSN mais également pour les PO.

### A. Les moments clés dans le processus d'adhésion de la Roumanie à l'UE

La Roumanie, à coté de la Bulgarie fait partie « de la deuxième vague » qui finalise le cinquième élargissement, les premiers 10 pays candidats ayant adhéré au 1<sup>er</sup> mai 2004.

Les conditions et les critères à remplir pour l'intégration dans l'Union Européenne ont été défini comme suit :

- Lors du Conseil Européen de Copenhague de 1993, les critères d'adhésion, connue sur l'appellation des « critères de Copenhague » sont définis. Ces critères, posés par l'article 49 et qui s'ajoutent aux principes de l'article 6 § 1 du traité sur l'UE et qui doivent être respecté par tout pays qui présente sa candidature à l'adhésion à l'Union européenne (UE) sont les suivants<sup>14</sup> :
  - 1) le critère politique : la présence d'institutions stables qui garantissent la démocratie, l'Etat de droit, les droits de l'homme et le respect et la protection des minorités ;
  - 2) le critère économique: l'existence d'une économie de marché fonctionnelle et la capacité à faire face aux pressions concurrentielles de l'Union ;
  - 3) le critère de l'acquis communautaire: la capacité d'assumer les obligations de membre, et notamment d'adhérer aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire.

---

<sup>14</sup>Il est important de mentionner aussi un quatrième critères, qui même si à l'époque n'a pas été souligné, à présent il est mis en discussion en liaison avec toute nouvelle vague d'élargissement, qui est le critère interne de l'Union : la capacité d'intégration (absorption capacity) des nouveaux Etats membres dans l'Union Européenne.

- Le Conseil Européen d'Essen de 1994 adopte la stratégie de pré-adhésion ;
- Le Conseil Européen de Madrid de 1995 insiste sur l'importance d'adapter les structures judiciaires et administratives nationales des pays candidats, en précisant également le critère de capacité administrative ;
- L'Agenda 2000 (1997) établit la programmation financière de l'aide de pré-adhésion pour la période 2000-2006 ;
- Le Conseil Européen de Luxembourg de 1998 lance le processus d'élargissement et invite les premiers 10 pays candidats aux négociations d'adhésion.

Pour la Roumanie, remplir ces conditions s'est traduit par des réformes dans tous les domaines (administratif, social, économique et politique), réformes qui ont été évaluées par la Commission dans les rapports annuels qui indiquent depuis 1997 l'état d'avancement des préparations en vue de l'intégration dans l'UE.

Quant aux moments clés du processus d'intégration de la Roumanie dans l'Union, ils peuvent être synthétisés comme suit :

- 1) 1993 - début des négociations entre la Roumanie et la Commission Européenne visant à signer un Accord d'Association ;
- 2) 22 juin 1995 – la Roumanie dépose sa candidature accompagnée par une Stratégie nationale pour la préparation de l'adhésion.
- 3) Mars 1998 – adoption du premier Programme National pour l'adoption de l'acquis (PNAA), partie intégrante du Programme national pour l'adhésion, le dernier étant un document évolutif actualisé à chaque étape du processus d'intégration en prenant en considération les changements économiques, politiques et le progrès social.
- 4) 1999 – lors du Conseil Européen d'Helsinki, la Roumanie obtient le statut de pays candidat ;
- 5) Février 2000 – début des négociations d'adhésions regroupées en 30 chapitres. Ils seront clôturés en novembre 2004 ;
- 6) Décembre 2002 – le Conseil Européen de Copenhague confirme le fait que la Roumanie adhèrera le plus tôt en 2007 ;
- 7) Décembre 2003 – le Conseil Européen de Bruxelles s'est dit prêt à accueillir la Roumanie et la Bulgarie à partir de janvier 2007 à condition de continuer les réformes et le progrès. Pour la première fois dans un document du Conseil européen est affirmé l'objectif de la signature du Traité commun d'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie en 2005, ainsi que l'aide de l'UE en ce sens ;

- 8) Décembre 2004 - la Roumanie conclut les négociations d'adhésion de point de vue technique fait ensuite confirmé par le Conseil européen de Bruxelles qui réaffirme également le calendrier d'accession:
  - a. Avril 2005 - la signature du Traité d'adhésion;
  - b. 1<sup>er</sup> janvier 2007 - l'adhésion à l'UE.
- 9) 25 avril 2005 – date de la signature, à Luxembourg, du Traité d'adhésion à l'UE de la Roumanie et de la Bulgarie ;
- 10) 2006 – l'année des ratifications par les Etats membres de l'UE du Traité d'adhésion.
- 11) 26 septembre 2006 - publication par la Commission du Rapport de suivi pour la Roumanie confirmant le 1<sup>er</sup> Janvier 2007 comme date d'adhésion à l'UE
- 12) 1<sup>er</sup> janvier 2007 - l'adhésion de la Roumanie à l'UE.

▪ **Le rôle essentiel des fonds de pré-adhésion pour l'intégration de la Roumanie**

La réalisation des objectifs contenus dans la stratégie de pré-adhésion s'est faite en recourant à des instruments et à des aides financières européens, qui ont été complétés par les fonds nationaux.

Ainsi, la politique de développement régional du gouvernement de la Roumanie a constitué dès sa création une composante importante de la réforme dont les objectifs principaux sont :

- (1) la diminution des déséquilibres économiques et sociaux accumulés dans le temps,
- (2) la prévention en vue de l'apparition de nouveaux déséquilibres et le soutien accordé au développement de toutes les régions du pays,
- (3) la coopération transfrontalière,
- (4) le renforcement de la capacité de la Roumanie de s'assumer les responsabilités d'un Etat membre de l'Union européenne.

Cette politique représente un ensemble de mesures planifiées et promues par les autorités de l'administration publiques locales et centrales, en partenariat avec les divers acteurs (privés, publics et volontaires), dans le but d'assurer une croissance économique dynamique et durable, en valorisant de manière efficace le potentiel régional et local du pays.

Pour pouvoir appliquer la politique de développement régional, le gouvernement a créé 8 régions de développement qui comprennent tout le territoire de la Roumanie. Chaque région de développement comprend plusieurs départements. Les régions de développement ne sont pas des unités administratives territoriales, n'ont pas de personnalité morale, et en résultent d'un accord libre entre les conseils départementaux et ceux locaux.



Carte des régions de développement – Source : documents du Ministère du Développement Régional roumain

Ces régions sont appelées comme suit :

Nord Est

Sud Est

Sud Muntenia

Sud Ouest Oltenia

Ouest

Nord Ouest

Centre

Bucarest Ilfov

**Les objectives de base de la politique de développement régional sont les suivants:**

1. la diminution des déséquilibres régionaux existants, mettant l'accent sur le développement équilibré et sur la revitalisation des zones défavorisées (à développement tardif) ; la prévention de nouveaux déséquilibres.
2. remplir les critères d'intégration dans les structures de l'Union européenne et d'accès aux instruments de financement de l'assistance pour les pays membres (fonds structureaux et de cohésion).
3. la corrélation avec les politiques sectorielles gouvernementales de développement ; la stimulation de la coopération interrégionale, interne et internationale, qui contribue au développement économique, en conformité avec les prévisions légales et avec les accords internationaux conclus par la Roumanie.

Les principaux domaines visés par les politiques régionales sont : le développement des entreprises, le marché de l'emploi, les investissements, le transfert de technologies, le développement du secteur des PME, l'amélioration de l'infrastructure, la qualité de l'environnement, le développement rural, la santé, l'éducation, l'enseignement, la culture.

Le développement rural occupe un rôle distinct au cadre des politiques régionales et porte sur les aspects suivants : la suppression/diminution de la pauvreté dans les zones rurales, l'équilibre des opportunités économiques et des conditions sociales entre le milieu urbain et celui rural, la stimulation des initiatives locales, la conservation du patrimoine spirituel et culturel.

L'instrument principal de l'intervention européenne a été le programme PHARE (Pologne Hongrie Aide au Développement) au quel il s'ajoutait les projets financés par ISPA et SAPARD.

**1) Le rôle moteur du programme PHARE**

Pendant toute la période de pré-adhésion le programme PHARE a été l'instrument principal de la coopération financière et technique de la Communauté européenne avec les pays candidats, y compris la Roumanie.

Ce programme, créé en 1989 a eu comme objectif de préparer les candidats à l'adhésion en concentrant ses interventions sur deux priorités :

1. Le renforcement de la capacité administrative et institutionnelle des pays candidats ;
2. Le financement des investissements à raison de 30% et 70% de son budget pour les pays candidats.

Après sa réforme en 1998, le nouveau but de PHARE est d'aider les pays candidats à établir « *une administration moderne et efficace, capable d'appliquer l'acquis communautaire de la même façon que les actuels Etats membres*<sup>15</sup> ».

Suite à l'Agenda 2000, PHARE est devenu progressivement un fonds de type structurel dont l'objectif était de favoriser le développement économique des pays candidats.

En Roumanie, l'assistance financière de PHARE était basée sur le fondement de l'Accord Cadre, conclu entre la Commission et le Gouvernement roumain en mars 1991, accord complété par des Mémoires de financement qui étaient signés tous les ans afin de déterminer des projets sectoriels.

L'impact de l'intervention du programme PHARE se traduit par son rôle moteur dans la préparation du processus d'intégration dans plusieurs secteurs. A titre d'exemple, les projets de jumelage (environ 700) ont eu, malgré certains dysfonctionnements inhérents, de nombreux résultats positifs :

- Création ou renforcement des institutions clés,
- Mise en place des méthodes de travail plus modernes et efficaces ;

PHARE a eu également un apport considérable pour le développement des petites infrastructures et le développement économique.

Mais, la plus importante intervention du programme PHARE a été dans tous les domaines où des améliorations s'imposaient pour la mise à niveau de l'administration administrative et son renforcement afin de bien appliquer l'acquis communautaire ou autrement dit afin de renforcer la capacité administrative de la Roumanie. Parmi les initiatives financées par les fonds européens, il est important de mentionner la création au sein du Ministère de l'Intérieur et de la Réforme Administrative de l'Unité centrale pour la réforme de l'administration publique (UCRAP) ou celle d'Institut National d'Administration, créé à l'image de l'ENA, et qui offre une préparation

---

<sup>15</sup> Commission, 1998.

professionnelle aux nouveaux employés et une formation professionnelle continue pour les fonctionnaires publics en exercice.

Avec 32 M d'euros entre 1992 et 2004, le programme PHARE a eu aussi un apport considérable dans le financement du processus de décentralisation des responsabilités vers les autorités locales, transfert accompagné d'une décentralisation des compétences politiques et d'une décentralisation fiscale accentuée.

L'impact du financement PHARE peut être vu aussi dans le domaine de la Justice et des Affaires Intérieures, à travers des projets comme :

- Le programme de jumelage mis en place en 1998 dans le domaine de la Réforme Judiciaire (1 M euros),
- Le projet d'Assistance Technique pour la consolidation de l'indépendance et du mode de fonctionnement du système judiciaire de 1,8 M euros, prévu dans le Programme national PHARE 2002.
- Le projet d'Assistance pour le développement de l'Institut National de la Magistrature (1,5 M euros) du PHARE 1997 ;
- Le projet de « La modernisation et la réforme des organismes de défense de la loi et de la consolidation des structures anti-corruption », prévu dans le Programme national PHARE 2002 et avec un budget de 4,317 M euros ;
- Le projet de « Consolidation de la capacité institutionnelle du MAI », PHARE 2001 avec un budget de 0,5 M d'euro qui a visé le renforcement du domaine des affaires intérieures en Roumanie, plus particulièrement la capacité du cabinet du Premier Ministre et du Ministère de la Justice dans la réforme du système judiciaire.
- Les projets de « La consolidation du management et du contrôle des frontières » et de « La modernisation et l'amélioration du système du traitement des demandes de visas », PHARE 2000 avec un budget total de 16,56 M d'euros.

### **L'intervention ciblée du programme ISPA**

Le programme ISPA, créé lors du Conseil Européen de Luxembourg de 12-13 décembre 1997, a pour objectif d'appuyer les pays candidats dans leurs efforts d'alignement aux standards d'environnement de l'UE, d'extension et de connexion des réseaux propres de transports avec celle de l'UE et de familiarisation des pays candidats avec les politiques et les procédures applicables aux fonds structurels et au fonds de cohésion.

Le programme ISPA a constitué pour la Roumanie une importante aide financière qui vise la réhabilitation et la modernisation des infrastructures d'environnement et transports. Au titre de ce programme la Roumanie a bénéficié de 240 M. euros, chaque année pour la période 2000 – 2006.

Les documents de programmation ISPA ont été le Partenariat d'adhésion et les Stratégies nationales dans les domaines de l'environnement et des transports intégrées dans la Stratégie nationale de développement. Les autorités de mise en œuvre des projets ISPA ont été le Ministère des Transports, des Constructions et du Tourisme pour la composante d'infrastructure des transports et le Ministère de l'Environnement et du management des eaux pour la composante d'environnement.

L'impact des projets ISPA a été à son tour important et il peut noter dans les différents projets mis en place au niveau national. A titre d'exemple, pour la composante transport, les projets ISPA se sont orientés vers l'amélioration du Réseau Transeuropéen de Transports<sup>16</sup> et plus particulièrement vers les trois réseaux qui doivent passer par la Roumanie.

Il faut aussi mentionner le fait que le programme ISPA s'est concentré sur le portefeuille du projet, la Roumanie développant avec l'appui financier et l'assistance technique du Gouvernement danois, le plus large portefeuille de projets parmi les Etats candidats.

Même si l'on reproche assez souvent dans ce domaine le retard dans les procédures de contracter et d'exécution des projets ISPA, la Roumanie a démontré pendant la période de pré-adhésion d'être capable à assurer une bonne gestion des fonds dans ces domaines. En effet, les représentants de l'UE ont eu à leur tour des remarques positives à cet égard : « *La Roumanie a montré une capacité adéquate pour préparer les projets et a assuré un balance correcte entre les projets de transports et ceux d'environnement* »<sup>17</sup>.

### **3) L'aide financière à travers le programme SAPARD**

Le programme SAPARD, mis en place par le Règlement 1268/1999 du Conseil de l'UE, a comme objectif d'établir un cadre d'aide communautaire à l'agriculture et au développement rural durable. Il vise également à aider les pays candidats de l'Europe centrale et de l'Est à résoudre les problèmes d'adaptation à long terme du secteur agricole et des zones rurales et à mettre en œuvre l'acquis communautaire en matière de politique agricole commune<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Décision 1692/1996 du Parlement Européen et du Conseil Européen du 23 juillet 1996.

<sup>17</sup> Michel Barnier, Commissaire Européen pour la Politique Régionale, Communiqué de presse de la Délégation de la Commission Européenne à Bucarest, 11 octobre 2002.

<sup>18</sup> Règlement 1268/1999 du Conseil de l'UE, du 21 juin 1999.



L'impact du programme SAPARD en Roumanie est d'autant plus important car le chapitre de l'agriculture a été l'un des plus importants et plus grands avec un cadre qui détient à peu près 40% de l'acquis communautaire. Ce phénomène s'explique par le fait que l'agriculture représentait 37% de la population active avec une contribution au PIB de 15%, moyenne bien plus élevée par rapport aux pays de l'UE.

La base de la programmation SAPARD en Roumanie a été le Partenariat d'adhésion et le Plan National pour l'Agriculture et le développement rural (PNADR). La gestion technique et financière de ce programme ainsi que la responsabilité pour le management du fonds appartiennent intégralement aux autorités nationales, et plus particulièrement à l'Agence SAPARD, créée en 2000 sous l'autorité du Ministère de l'Agriculture, Forêts et Développement.

Si les deux autres fonds, on connue des résultats assez positifs, l'impact du fonds SAPARD est plus modeste, car le démarrage de ce programme au niveau national a été particulièrement laborieux et à favoriser plutôt les grands agriculteurs, étant donné l'existence d'une agriculture de subsistance pour une grande parties des petits agriculteurs roumains.

#### ▪ **Le passage à la gestion des fonds structurels**

L'importance des fonds de pré-adhésion pour l'intégration de la Roumanie dans l'UE dépasse le seul aspect quantitatif lié au poids des transferts financiers pendant la période de programmation 2000 - 2006 – ils représentent environ 2% du PIB national roumain.

En effet, l'impact le plus important est la *conditionnalité*, c'est-à-dire le fait de conditionner les fonds européens à certains objectifs ou actions nationaux. Ainsi, les fonds de pré-adhésion ont joué tous un rôle essentiel pour « discipliner » les politiques gouvernementales, étant parfois le facteur clé dans la « *formulation et la planification stratégique des stratégies nationales pour le développement économique général ou sectoriel* »<sup>19</sup>

Cet aspect est d'autant plus important étant donné la nouvelle qualité de la Roumanie à partir de 2007 de nouvel Etat membre de l'Union Européenne et donc les réformes et mesures nécessaires pour être capable d'utiliser pleinement les nouveaux fonds structurels.

### **1) La planification financière pour la Roumanie 2007-2013**

---

<sup>19</sup> V. Cojanu, A. Dima, R. Lusetescu, D. Paslaru, M. Stanculescu, Specific Requirements of the EU Structural Instruments and Policy Implications for Romania, Institut Européen de Roumanie, Etude no. 6, 2004.

Suite aux négociations au niveau communautaire et après l'adoption du budget pour la période de programmation 2007 – 2013, il a été décidé que la Roumanie est apte à recevoir des fonds structurels et de cohésion de l'UE à hauteur de plus de 19 milliards d'euros, qui fait de la Roumanie le deuxième pays bénéficiaires des fonds structurels après la Pologne.

Millions Euros

Allocation financière 2007 - 2013	Objectif Convergence			Objectif Compétitivité et emploi		Objectif Coopération Territoriale	TOTAL
	Fonds de cohésion	Convergence	Phasing Out	Phasing – in	Compétitivité		
UE	69.578	199.322	13.955	11.409	43.556	8.723	347.410
Roumanie	6.552	12.661				455	19.668

Tableau sur l'allocation financière pour la Roumanie pendant la période 2007 – 2013 : Source documents Commission Européenne et Ministère du Développement Régional roumain

Ces fonds, qui sont d'environ 11 mlds d'euros pour les premiers trois ans, touchent tous les domaines d'activité, qu'ils soient infrastructures, développement urbain ou ressources humaines, mesures administratives. Mais ces fonds seront alloués en fonction de la capacité d'absorption du pays, selon le principe de limitation des fonds à 4 % du PIB national annuel.

En effet, il y a environ 14 domaines d'activité identifiés au niveau national, comme bénéficiaires des fonds structurels et de cohésion pour la période 2007 – 2013 :

- Recherche et développement technologique ;
- La société de l'information ;
- Transport ;
- Energie ;
- Protection de l'environnement et prévention du risque ;
- Tourisme ;
- Culture ;
- Régénération urbaine et rurale ;
- Support technique pour les entreprises et pour les entrepreneurs,
- L'accès à des emplois stables,
- L'inclusion sociale des personnes défavorisées ;

- Développement du capital humain ;
- L'investissement dans l'infrastructure sociale, y compris la santé et l'éducation ;
- Promouvoir le développement du partenariat.

Tous ces domaines ont comme objectif « la réduction le plus rapidement possible des disparités de développement économique et social entre la Roumanie et les autres Etats membres de l'UE ». Conformément aux estimations, la Roumanie pourrait, à l'aide des fonds structurels et de cohésion, récupérer jusqu'en 2013 environ 10 points processuels du décalage général par rapport à l'UE atteignant ainsi à peu près 41% de la moyenne européenne.

Ainsi, cet objectif global repose sur trois objectifs spécifiques, identifiés par le Plan National de Développement pour la période 2007 – 2013, document cadre pour la politique de cohésion roumaine :

- Améliorer la compétitivité de l'économie roumaine à long terme ;
- Développer à des standards européenne l'infrastructure de base ;
- Perfectionner et utiliser d'une manière plus efficace le capital humain local.

Afin d'atteindre tous ces objectifs, six priorités nationales de développement, qui regroupent les 14 domaines listés avant, ont été identifiées pour la période 2007 – 2013 :

- Améliorer la compétitivité économique et développer l'économie de la connaissance ;
- Développer et moderniser l'infrastructure de transport ;
- Protéger et améliorer la qualité de l'environnement ;
- Développer les ressources humaines, promouvoir l'occupation et l'inclusion sociale et consolider la capacité administrative ;
- développer l'économie rurale et augmenter la productivité dans le secteur agricole ;
- diminuer les disparités de développement entre les régions du pays.

## **2) La réorganisation administrative**

Afin de pouvoir assurer une gestion de qualité des fonds structurels, la Roumanie a dû reformer ses structures administratives et adopter des documents de programmation nécessaires pour pouvoir contrôler l'attribution des montants.

Ainsi, la Roumanie a adopté en 1998 la loi qui instaure le cadre juridique nécessaire à travers la création des premières structures nationales et régionales de développement et le découpage du pays en huit régions de type NUTS II, chaque région regroupant entre quatre à six départements.

Au niveau de chaque région de développement ont été constitué un Conseil Régional de Développement (CRD) et une Agence Régionale de Développement (ARD).

Les ARD sont des entités légales non gouvernementales et non profit qui élaborent et propose au CRD la stratégie régionale de développement, les programmes régionaux de développement et les plans de gestion des fonds. Elles mettent également en œuvre les programmes régionaux de développement et les plans de management des fonds en concordance avec les décisions du CRD et jouent le rôle d'autorités de mise en œuvre des projets.

Etant donné l'intégration de la Roumanie dans l'UE, le gouvernement a adopté la Décision 497 / 2004 qui désigne les institutions responsables au niveau national avec la coordination, l'application et la gestion de l'assistance financière communautaires par les fonds structurels.

Ainsi, l'Autorité de Management est le Ministère de Finance, institution qui a la responsabilité de coordination de mise en œuvre de tous les fonds structurels de l'assistance communautaire. A cette fin, le ministère a reçu des nouvelles compétences :

- Elaborer, en partenariat avec les institutions impliqués au niveau central et local et avec les partenaires socio-économiques, le PND et négocier avec la Commission le CRSN.
- Coordonner et surveiller le renforcement et le mise en œuvre des politiques communautaires surtout dans le domaine de la concurrence et des aides d'Etat, marchés publics, environnement et égalité de traitement ;
- Assurer une application transparente, effective et efficace du CRSN.
- Elaborer le rapport annuel d'application du CRSN qui sera soumis à la Commission pour des commentaires et des recommandations ;
- Participer avec la Commission à l'évaluation ex-post de la politique de cohésion.

Il est important de souligner le fait que le PND – Plan National de Développement – représente la stratégie nationale de développement de la Roumanie, sur la base duquel a été élaborer le CRSN – Cadre Stratégie National de Référence qui identifie la liaison entre les priorités nationales et régionales et celle communautaires soutenues par la Commission. Ensuite, les Programmes Opérationnels sont les documents qui identifient, pour chaque objectif du CRSN, les axes prioritaires et les domaines des interventions, y compris les détails sur le financement national public et privé et le co-financement européen.

La Roumanie a identifié sept PO qui sont en train de négociation avec l'UE :

<b>Programme Opérationnel</b>	<b>Autorité de Gestion</b>	<b>Organisme intermédiaire</b>	<b>Fonds</b>
<b>Objectif Convergence</b>			
PO pour améliorer la compétitivité économique	Ministère de l'Economie et des Finances	Agence Nationale pour les PME, Ministère de l'Education et de la Recherche, Autorité nationale pour le tourisme	FEDER
PO Transport	Ministère des Transports	Ministère des Transports	FEDER et FC
PO Environnement	Ministère de l'Environnement et du Développement Durable	Les Agences régionales pour la protection de l'environnement	FEDER et FC
PO développement régional	Ministère du Développement, des Travaux Publics et du Logement	Les Agences régionales pour le développement	FEDER
PO Développement des Ressources Humaines	Ministère du Travail, des la Famille et de l'Egalité des Chances	Agence Nationale pour l'Emploi et les 8 organismes intermédiaires coordonnés par le Ministère	FSE
PO Développement de la capacité administrative	Le Ministère de l'Intérieur et de la Réforme Administrative	Le Ministère de l'Intérieur et de la Réforme Administrative	FSE
PO Assistance Technique	Ministère de l'Economie et des Finances	Ministère de l'Economie et des Finances	FEDER

<b>Objectif Coopération Territoriale Européenne</b>			
Coopération Transfrontalière – PO Hongrie Roumanie	Agence Nationale pour le Développement – Hongrie	Agence Nationale pour le Développement – Hongrie	FEDER
Coopération Transfrontalière – PO Roumanie Bulgarie	Ministère du Développement, des Travaux Publics et du Logement	Ministère du Développement, des Travaux Publics et du Logement	FEDER
Coopération Transfrontalière – PO Roumanie Serbie	Ministère du Développement, des Travaux Publics et du Logement	Ministère du Développement, des Travaux Publics et du Logement	FEDER
Coopération Transfrontalière – PO Roumanie Ukraine Moldavie	Ministère du Développement, des Travaux Publics et du Logement	Ministère du Développement, des Travaux Publics et du Logement	FEDER
Coopération Transfrontalière – PO Hongrie Slovaquie Roumanie Ukraine	Hongrie		FEDER
PO Coopération transnationale dans le Sud Est de l'Europe	Ministère du gouvernement local et du développement territorial - Hongrie		FEDER
PO Coopération interrégionale	A établir		FEDER

Tableau concernant la liste des PO roumains – Source : documents du Ministère du Développement Régional

- **Un premier bilan pour la gestion des fonds structurels en Roumanie**

A présent, la Roumanie est en plein processus de négociation du CRSN et des PO. Etant donné, le montant élevé dont elle bénéficie pour la période 2007 – 2013, des questions relatives à la capacité de l'administration roumaine de gérer ces grands montants restent ouvertes.

### ○ **Des difficultés inhérentes pour établir les Programmes opérationnels**

La Roumanie connaît encore des difficultés dans la négociation de programmes opérationnels pour la période 2007 – 2013, seulement deux de sept programmes proposés obtenant l'aval provisoire de la Commission Européenne, ceux du développement régional et de l'environnement qui seront probablement avisés pendant le mois de juin 2007. Les principales critiques de la Commission portent sur la qualité des programmes, c'est-à-dire sur la clarté et la transparence et simplicité dans la présentation de la destination des fonds structurels.

De plus, la Commission reproche que les PO ne réalisent pas un découpage et une répartition claire des axes prioritaires à l'intérieur du contenu des programmes. A titre d'exemple, la Commission a demandé de transférer les mesures concernant l'infrastructure des affaires de taille nationale et internationale du PO Développement Régional dans le PO Amélioration de la Compétitivité Economique, étant donné l'impact direct que les projets de ce genre ont sur l'environnement d'affaires et donc sur la compétitivité économique du pays.

La situation par PO est la suivante :

- PO Développement Régional – tous les aspects liés à la concentration sur des pôles de croissance et au transferts de certaines activités vers et du PO Compétitivité ont été résolus. Il est estimé que ce PO sera approuvé par la Commission début juin.
- PO Sectoriel l'environnement – le problème soulevé par la Commission DG Marché intérieur concerne la situation du secteur d'eau, plus précisément la création des associations des autorités locales (mairies) et des opérateurs régionaux.
- PO Sectoriel l'amélioration de la Compétitivité Economique – il y a un accord de principe sur tous les problèmes soulevés par la Commission, comme par exemple pour le financement des entreprises ou l'utilisation de l'instrument financier JEREMIE.

- PO Sectoriel Transport – il n’y a pas d’accord de principe sur la majorité des questions en discussion. Il est important pour la Roumanie de continuer la préparation du portefeuille des projets dans ce domaine étant donné la taille et les montants nécessaires pour le financement de ceux-ci.
- PO Sectoriel Développement des Ressources Humaines – les autorités roumaines travaillent encore sur la version révisée de ce PO, afin que la Commission l’approuve jusqu’au mois de septembre.
- PO Développement de la Capacité Administrative – comme le PO Développement des Ressources Humaines, ce PO n’a pas encore été transmis à la Commission.
- PO Assistance technique – il n’y a pas des grands problèmes pour ce PO qui probablement sera adopté début juin.

#### ○ **Comment dépenser les fonds structurels**

Le grand débat ou le principal défi qui se pose à la Roumanie pour cette nouvelle période de programmation consiste dans la manière de dépenser les 19 mlds d’euro abloqués par la Commission Européenne. Autrement dit, la question est de savoir si la Roumanie sera capable d’entreprendre les projets nécessaires et d’utiliser les fonds disponibles de l’UE.

Cet aspect est d’autant plus important car la Roumanie participe pour la première fois à la politique de cohésion en tant que membre de l’UE. Dans ce contexte, il est normal que la Commission demande des informations additionnelles aux autorités nationales au cours du processus de négociations des programmes opérationnels, surtout en ce qui concerne les priorités structurelles et de cohésion de la Commission, à savoir la concurrence régionale et l’emploi.

D’une manière générale, le processus global des négociations des PO est, à présent, en bonne voie et d’ici la fin du semestre, au moins deux des sept programmes opérationnels roumains seraient approuvés par la Commission.

Les grandes questions concernent par exemple l’accès aux fonds européens pour les acteurs public privé, d’identification des projets viables et compétitifs et surtout la capacité d’absorption des fonds structurels. Cet aspect est d’autant plus important, car si les projets ne se montrent pas utiles, l’UE peut arrêter le financement.



Parmi les plus mesures nécessaires afin d'améliorer la capacité d'absorption des fonds structurels, et qui sont demandées par la Commission, on distingue :

- Continuer à consolider la capacité administrative dans la gestion des fonds ;
- Préparer le portefeuille de projets à financer ;
- Etablir des règles nationales d'éligibilité qui doivent être approuvées le plus vite possible au niveau national ;
- Préparer les systèmes de gestion et de contrôle ;
- Organiser des sessions d'instruction sur ces aspects.

Actuellement, une analyse détaillée de la capacité de gestion en termes d'actions structurelles ne peut pas être réalisée, car elle est bien prématurée. Mais, il est important de souligner le fait que même si une évolution positive incontestable a été identifiée, des dysfonctionnements subsistent et la Roumanie doit encore faire des progrès dans plusieurs domaines. Ainsi, les institutions de l'administration publique et la gestion publique doivent être renforcée afin d'améliorer la capacité d'utiliser pleinement les fonds structurels.

C'est seulement en continuant les réformes que la Roumanie pourra assurer une bonne gestion des fonds structurels et être un vrai partenaire au sein de l'Union Européenne.

### **III. L'impact de la réforme sur un ancien Etat membre : le cas de la France**

Le développement de la politique régionale en France se fait sur la base de la politique de l'aménagement du territoire, qui à son tour a du prendre pleinement en considération l'échelle européenne. Pour analyser l'impact de la politique de cohésion en France il est important d'abord de souligner quelques moments importants dans l'histoire puis de faire une courte analyse de la nouvelle politique tant en terme de financement, que de destination des fonds et des critiques issues suite à la dernière période de programmation.

#### **○ Les temps forts de la politique régionale en France**

Historiquement, la politique de la cohésion en France a été incitée par le livre « *Paris et le désert français* », édité en 1947 par M.J.F. Gravier, professeur de l'histoire et de la géographie, qui arguait le fait que la croissance excessive de Paris avait pour résultat la stagnation pour le reste de la France.

Suite à ce débat, le ministre de la reconstruction et de l'Urbanisme dans le gouvernement français, Claudius Petit créait en 1950 au sein de son ministère une division responsable de la politique régionale, qui ensuite sera liée au concept français de *l'Aménagement du Territoire*

**En 1963**, la DATAR (Délégation pour *l'Aménagement du Territoire et de l'Action Régionale*) a été créée comme la nouvelle agence pour la politique régionale, ayant la responsabilité des aspects régionaux des plans économiques nationaux que la France mettait en application. DATAR a par la suite obtenu un fonds spécial pour la planification de développement régional (FIAT) pour financer des projets d'infrastructure exigés pour le succès des programmes régionaux qui n'ont pas été autrement donnés pour aux budgets d'autres agences.

Un aspect important pour la politique régionale en France est ensuite représenté par la **loi n. 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire**, qui a parmi ses objectifs prioritaires la prise en charge de la dimension européenne au travers de

schémas de services collectifs et par une stratégie unique pour les programmes européens et les anciens contrats de plan.

En terme de financement, la France est le premier pays bénéficiant des fonds destinés pour des régions ancien Objectif 2 dans le cadre de la politique régionale avant la réforme. A titre d'exemple, elle a bénéficié, de plus de 16 milliards d'euros de financements communautaires pour la période 2000-2006.

Pour aller plus en détail, à la base des données de PRESAGE, le programme informatique qui assure la gestion des fonds structurels en France par l'ancienne DATAR – DIACT au présent, il est important de souligner le fait que la programmation porte, à la date du 1<sup>er</sup> mai 2004, à hauteur de :

- 41 % sur les domaines de l'environnement productif (agriculture, sylviculture, zones rurales, pêche, aides aux entreprises, tourisme, recherche, développement technique et innovation),
- 36 % sur les infrastructures de base (transports, télécommunications et société de l'information, énergies, environnement y compris eau, aménagement et réhabilitation, social et santé) et,
- 20 % sur les ressources humaines (politique du marché du travail, intégration sociale, éducation, formation professionnelle, adaptabilité, actions positives pour les femmes).

Parmi des exemples d'application des fonds structurels en France, on peut remarquer que :

- Dans la région Nord-Pas-De-Calais, l'UE a financé des programmes de recherche visant à l'innovation technologique et a lancé l'opération "Villes et territoires numériques", de laquelle ont bénéficié plus de 2000 personnes qui ont été formées aux nouvelles technologies de l'information et de la communication ;
- La Lorraine a pu établir un partenariat transfrontalier avec la Sarre (Allemagne) pour développer l'industrie plastique, représentant plus de 2 000 emplois dans ces deux régions ;
- En Bretagne, l'UE a participé aux travaux de réhabilitation de la Citadelle Vauban de Belle-Ile-en-Mer ainsi qu'à l'aménagement du site de la Pointe du Raz (Finistère) ;
- En Normandie, les opérations de désensablement du Mont Saint-Michel pour maintenir le caractère maritime du site bénéficient de 21,5 millions d'euros de fonds européens, soit 15 % du coût total ;

- **Une gestion plutôt déconcentrée des fonds structurels comparée à la gestion centralisée roumaine**

Par rapport à la Roumanie où la gestion des fonds structurels est centralisée au niveau des différents ministères de ressort en fonction de secteurs d'activité, la gestion des fonds structurels est assez déconcentrée.

- **Des autorités de gestion au niveau des préfets de régions**

La procédure de programmation de projets financés sur fonds européens quant à elle reste assez lourde. Ainsi, pour la période de programmation précédente l'État français a d'abord négocié avec la Commission en 2000, pour chaque objectif et pour chaque Programme d'Initiative Communautaire (PIC), le DOCUP (Document de programmation unique), complété d'un Complément de Programmation. Il y a un DOCUP par région pour les objectifs 1 et 2, un DOCUP national pour l'objectif 3 et un DOCUP pour chaque PIC.

Pour cette période, une comparaison entre les deux pays est difficile à faire, car la Roumanie bénéficie des fonds de pré-adhésion en qualité d'Etat candidat à l'UE par rapport à la France qui est un Etat membre.

La France, quant à elle, a fait le choix d'une gestion déconcentrée des fonds structurels européens, en confiant aux préfets de région la double fonction d'autorité de gestion et d'autorité de paiement par des programmes régionaux, au sens du règlement n° 1260/1999 du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les fonds structurels.

**La loi du 6 février 1992 (article 5)** leur donne la compétence de gestion des politiques nationales et communautaires en matière d'aménagement du territoire et de développement économique. Ensuite, chaque porteur de projet (collectivité locale, groupement de collectivités, associations, entreprises privées, particuliers) dépose une demande auprès des services de la préfecture. Dans chaque région a été mis en place un comité de programmation (qui étudie en continu toutes les demandes) et un comité de suivi (qui se réunit une fois par an avec la Commission européenne). Les préfetures font appel aux services instructeurs des ministères techniques (agriculture, emploi, transports, équipement...) en tant que de besoin. Les Trésoriers payeurs généraux sont chargés du paiement de l'utilisation des fonds. Des mécanismes de contrôle de l'utilisation des fonds ont été mis en place au niveau local.

A titre d'exemple, pour la période 2000-2006, la gestion des fonds a été assurée par:

- l'Etat (services centraux et services déconcentrés) pour le FEDER Objectif 2 et le FSE (Objectifs 2 et 3) ;
- les Conseils régionaux pour certains programmes Interreg et, à titre expérimental depuis 2002, pour l'Objectif 2 en région Alsace ;
- les collectivités urbaines pour 6 des 9 programmes URBAN.

Par rapport à cette gestion déconcentrée, la Roumanie connaît une gestion plutôt centralisée, les autorités de gestion étant soit des ministères de ressort, soit des agences nationales qui dépendent directement d'un certain ministère, comme par exemple l'ancien Ministère de l'Intégration Européenne et l'autorité de paiement est le Ministère de Finances.

## **2) Le cas particulier de la région Alsace**

Même si dans tous les autres régions françaises, les autorités de gestion sont les préfets de régions, il y a un cas particulier, qui est la région Alsace. Effectivement, le Gouvernement français a décidé d'expérimenter le transfert de la gestion d'un programme à la région à compter du 1er janvier 2003. A cette fin, le préfet de région et le conseil régional d'Alsace ont signé le 6 septembre 2002 un protocole confiant l'autorité de gestion et l'autorité de paiement à la région. Cette expérimentation est régie par l'article 44 de la loi du 13 août 2004, qui permet à certaines collectivités d'exercer les responsabilités de gestion de certains programmes.

Ainsi, à présent, la région Alsace bénéficie de la maîtrise directe des fonds structurels européens et en assume la responsabilité financière devant la Commission européenne, en lieu et place des services de l'Etat. Elle a été désignée comme autorité de gestion et de paiement pour l'ensemble du DOCUP de l'objectif 2 (110 millions d'euros) pour la période 2000 - 2006.

Pour la nouvelle période de programmation 2007 – 2013, la Région Alsace assure la gestion de deux programmes régionaux de l'Union Européenne :

la Compétitivité régionale et

la Coopération territoriale Interreg IV Rhin Supérieur

Elle est également engagée dans les programmes et les réseaux de deux autres volets de la Coopération territoriale européenne: Interreg IVB Transnational et Interreg IVC Interrégional.

## **C. L'impact de la nouvelle architecture de la politique régionale au niveau national français**

Pendant la nouvelle période de programmation, l'enveloppe financière pour la France s'est vu diminuer son portefeuille d'environ 30%, soit une enveloppe globale de 12,7 Mrds d'euro :

- 2,838 milliards d'euros pour la «Convergence»,
- 9,1 milliards d'euros pour la «Compétitivité régionale et l'emploi», (dont les dotations complémentaires de 30 millions d'euros pour la Corse et de 70 millions d'euros pour le Hainaut),
- 0,749 milliard d'euros pour la «Coopération territoriale».

Afin de limiter l'impact de cette diminution des crédits (- 25 % hors les DOM qui bénéficient d'une enveloppe stable de 2,8 Mrds €), le Gouvernement a institué un mécanisme de solidarité qui limite les baisses pour les régions.

Pour la nouvelle période, la gestion des fonds européens sera déconcentrée et assouplie :

- les orientations et les décisions d'attribution seront prises au niveau régional pour la totalité des fonds du FEDER, pour plus de 80 % des fonds du FSE, et pour plus de 50 % pour le FEADER.
- la totalité des fonds attribués aux départements d'outre-mer sera gérée localement ;
- les délégations globales aux maîtres d'ouvrage seront développées.

Pour les aides individuelles à l'investissement productif des collectivités publiques, la France a convaincu la Commission Européenne de maintenir ce dispositif pour 2007- 2013, mais la diminution de la couverture territoriale est néanmoins sensible (- 55 %), aspect qui a demandé au gouvernement d'instaurer un mécanisme de solidarité qui limite l'ampleur des baisses régionales

### **▪ Les orientations stratégiques et les priorités du CRSN**

Pendant la nouvelle période de programmation, les fonds structurels seront destinés pour trois objectifs prioritaires :

### **1.1. La « Convergence » pour les régions d'outre-mer<sup>20</sup>**

Ce nouvel objectif correspond à l'ancien programme Objectif 1 et si l'on veut comparer avec la Roumanie c'est l'objectif principal dans lequel tous le pays est éligible. Il concerne exclusivement les 4 départements d'outre-mer.

### **La « Compétitivité régionale et l'emploi » pour la métropole**

Cet objectif concerne l'ensemble de la France métropolitaine et incluent la majorité des fonds européens pour la France. La Corse et le Hainaut qui sortent de l'Objectif de Convergence bénéficient de mesures complémentaires pour compenser cet aspect.

Il est important de mentionner, que contrairement à la situation de l'Objectif 2 pour la période 2000-2006, pour la nouvelle période il n'y aura plus de zonage pour encadrer l'utilisation des crédits européens, chose qui signifie que la stratégie élaborée par le partenariat régional doit définir de façon plus précise les priorités retenues pour les interventions.

### **1.3. La « Coopération européenne »**

Cet objectif qui reprend les trois volets de l'actuel programme Interreg III la gestion étant assurée non seulement au niveau de préfet de région mais également au niveau des régions (Aquitaine).

**Le CRSN français**, mis au point par l'Etat le 21 novembre 2005, a été élaboré à partir d'une large consultation partenariale associant notamment le partenariat régional et local et les départements ministériels concernés. Il prévoit une liste large de priorités de manière à permettre au partenariat régional d'opérer les choix les mieux adaptés à des stratégies de développement différenciées entre les régions.

Les priorités stratégiques retenues pour les futurs programmes mettent en perspective 3 grands domaines de la stratégie de Lisbonne et le soutien à des territoires sensibles, en particulier les zones urbaines en difficultés :

1. **P'environnement économique et le soutien aux entreprises** incluant l'innovation et l'excellence territoriale. Il s'agit en particulier de développer les capacités d'innovation et de R&D régionales et de soutenir les PME en améliorant leur compétitivité au bénéfice d'une croissance et d'un développement durable.

---

<sup>20</sup> Extrait du dossier de presse du CIACT du 6 mars 2006.

2. **la formation, l'emploi, la gestion des ressources humaines et l'inclusion sociale.** Ces interventions privilégieront l'adaptation des travailleurs et des entreprises, le développement des compétences et des emplois. Un soutien particulier sera accordé au bénéfice des travailleurs expérimentés, à l'accès au marché de l'emploi des jeunes ainsi qu'à l'égalité hommes/femmes. Un effort important sera également consacré au développement des politiques actives pour lutter contre le chômage. Enfin la promotion de l'inclusion sociale et la lutte contre les discriminations permet d'envisager un large éventail d'interventions en faveur des publics les plus défavorisés. Une attention particulière sera portée aux problématiques urbaines, notamment au profit des quartiers en difficulté.
3. **l'environnement et la prévention des risques** : il s'agit d'abord d'adapter les activités de production, de transport et les innovations technologiques conformément aux objectifs de développement durable et ensuite de rechercher une plus grande efficacité énergétique et promouvoir l'ensemble des énergies renouvelables.
4. Le développement des **technologies d'information et de communication (TIC) qui constitue un enjeu important** et qui bénéficie des fonds substantiels, que ce soit au service de l'innovation technologique et des entreprises ou au bénéfice des populations et des territoires notamment les plus défavorisés.

Le CRSN met un accent particulier sera sur les **stratégies interrégionales**, notamment dans le cas des massifs de montagne et des bassins fluviaux. De même, il formule des priorités et des préconisations pour la mise en œuvre de l'objectif de **coopération territoriale européenne** que le partenariat français pourra soutenir dans la préparation des futurs programmes de coopération transfrontalière et interrégionale.

La nécessité de concentrer, au niveau communautaire, les fonds sur les objectifs de la stratégie de Lisbonne (75% des crédits pour l'objectif «Compétitivité régionale et emploi», 60% pour l'objectif «Convergence») constitue un axe majeur du CRSN, les partenaires régionaux devant retenir les priorités d'intervention les mieux adaptées à chaque contexte régional.

#### ▪ **La gestion des fonds structurels**

L'«autorité de gestion» des programmes européens responsables de leur mise en œuvre et de leur conformité aux règles de gestions nationales et européennes reste l'Etat, à travers les préfets des régions dans la plus part des régions française.



Les collectivités locales (régions dans la grande majorité des cas) sont associées à la gestion à travers des mécanismes de gestion déléguée, sous forme de subventions globales ou de conventions cadre.

Mais, plusieurs **collectivités locales**, notamment les conseils régionaux et les conseils généraux, ont exprimé leur souhait d'exercer les fonctions d'autorité de gestion. Or, les politiques européennes de cohésion et de développement rural correspondent à des compétences diversement réparties entre les différents niveaux de collectivités. Une gestion efficace, cohérente et bien articulée des différents volets d'un même programme nécessite donc une autorité de gestion unique.

Dans ce contexte, le Gouvernement a décidé de retenir les principes suivants pour la gestion des fonds structurels:

1. **Pour le FEDER** - Le Gouvernement retient, pour l'Outre-mer et la métropole, le principe d'une gestion coordonnée par les préfets de région, tout en proposant aux collectivités l'exercice de responsabilités à travers la poursuite des expérimentations engagées (Alsace, Interreg) et un régime de subventions globales ;
2. **Pour le FSE - Pour la métropole, le principe d'un programme national largement déconcentré (à plus de 80%) est retenu.** Les crédits en faveur du dialogue social (têtes de réseaux associatifs, partenaires sociaux...) et du Programme national de réforme (PNR) seront gérés au niveau national. Les secteurs de l'Education nationale, de l'Agriculture, de la Recherche relèveront d'interventions déconcentrées, de même que l'AFPA et l'ANPE. **Au niveau régional, les préfets de région seront chargés du pilotage du programme.** Ils proposeront aux conseils régionaux et généraux dans le cadre de leurs compétences, ainsi qu'aux agglomérations le cas échéant, de leur confier la responsabilité de la gestion d'une partie des futurs programmes via une **subvention globale**. Quant aux DOM, conformément aux règles européennes, le FSE sera mis en œuvre dans le cadre de programmes régionaux.

### **3) La répartition des crédits européens entre les régions**

La répartition des crédits européens est effectuée à 2 niveaux :

- entre le FEDER et le FSE d'une part, car l'Union européenne verse à la France une dotation globale ;
- entre les régions, d'autre part, afin d'alimenter les programmes régionaux (FEDER) et la part régionale du programme national (FSE).

### **Répartition du FEDER / FSE au niveau national**

- **En métropole**, le Gouvernement a décidé que la répartition FEDER/FSE au sein du futur objectif «Compétitivité régionale et emploi» sera de 56% soit 5,11 Mrds€ pour le FEDER et de 44% soit 3,98 Mrds€ pour le FSE.
- **Pour l'outre-mer**, le Gouvernement a décidé que la répartition entre les régions de l'enveloppe « Convergence » (2,831 Mrds€) sera fixée après concertation avec les autorités locales. Au sein de chaque région, la ventilation entre le FEDER et le FSE sera effectuée, comme en 2000-2006, par le préfet, en concertation avec le partenariat régional, à l'occasion de l'élaboration des programmes opérationnels.

Le gouvernement justifie cette décision par le fait que le FEDER ne sera plus limité par un zonage à partir de 2007, accroissant ainsi son territoire d'intervention et triplant la population éligible. De plus, les crédits FSE seront plus largement gérés au niveau régional, ce qui permettra de soutenir plus efficacement les stratégies locales en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle.

### **Ventilation des crédits entre les régions (Métropole)**

- Pour le FEDER, le Gouvernement, en tenant compte des indications de la Commission pour la répartition des fonds entre les régions, a souhaité limiter à moins 30% au maximum la baisse en valeur des dotations du FEDER que ces critères auraient entraînée pour certaines régions par rapport à la période 2000-2006. Le CIACT a également décidé de doter les futurs programmes interrégionaux de massif (conventions de massif) d'un volume de crédits de 100M€ et les programmes interrégionaux portant sur les bassins fluviaux (lutte contre les inondations, protection des sites...) de 68M€.
- Pour le FSE, la répartition des crédits déconcentrés en région (3,960Mds€) a été calculée à partir de 2 critères :
  - **la situation de l'emploi à partir de 5 indicateurs** : le chômage de longue durée, le chômage des jeunes, l'emploi total, l'écart entre emploi des femmes et emploi des hommes et le nombre d'allocataires du RMI, avec un plafonnement pour la région Ile-de-France à la part réelle de cette région dans la programmation 2000/2006,
  - **la gestion des fonds**, reflétant la capacité de chaque région à consommer les crédits qui leur sont alloués. Elle correspond à leur niveau de dépenses 2000/2005, pour le principal programme cofinancé par le FSE (Objectif 3).

Pour limiter les écarts dans l'allocation FSE avec l'actuelle programmation, le gouvernement a décidé **qu'aucune région ne pourrait voir son allocation FSE diminuée de plus de 40%**. Ce dispositif permet à 7 régions de ne pas voir leur allocation baisser au-delà de ce seuil.

La ventilation des fonds FEDER et FSE par région en France métropolitaine est reprise dans le tableau suivant :

<b>En millions d'euros</b>	<b>TOTAL 2000-2006</b>	<b>TOTAL 2007-2013</b>
Alsace	242,58	177,93
Aquitaine	659,36	507,30
Auvergne	387,46	260,37
Basse Normandie	368,41	244,03
Bourgogne	356,05	250,29
Bretagne	618,44	430,35
Centre	345,29	297,12
Champagne-Ardenne	300,99	238,60
Corse	167,63	148,68
Franche-Comté	283,57	187,47
Haute Normandie	486,81	319,89
Ile-de-France	757,96	601,95
Languedoc-Roussillon	461,24	382,25
Limousin	188,25	153,73
Lorraine	528,33	403,45
Midi-Pyrénées	615,82	511,37
Nord-Pas-de-Calais	1 335,82	926,61
PACA	591,45	520,82
Pays-de-la-Loire	647,93	450,21
Picardie	416,38	291,91
Poitou-Charentes	416,56	281,09
Rhône-Alpes	835,47	615,58
<b>TOTAL Régional</b>	<b>11 011,78</b>	<b>8 201*</b>

\* s'ajoutent à ce montant, pour atteindre le total FEDER / FSE de l'Objectif compétitivité et emploi (9,1Mds€) :

B. 200M€ au titre des programmes interrégionaux en faveur des massifs et des bassins hydrographiques ;

C. 700 M€ au titre du programme national FSE (hors part gérée en région).

Quant aux enveloppes régionales FEDER/FSE dans les DOM la situation est la suivante :

DOM	Enveloppes Outre-mer (à répartir)	
	2000-2006	2007-2013
Guadeloupe Guyane Martinique Réunion	2,88 Mds€	2,83Mds€

#### 4) Le nouveau régime des aides à finalité régionale

La Commission européenne a adopté, le 21 décembre 2005, ses nouvelles orientations relatives aux aides à finalité régionale (AFR) pour la période 2007-2013. Ces nouvelles règles encadrent désormais l'attribution des aides à l'investissement et à l'emploi en faveur des entreprises. Contrairement aux objectifs initiaux de la commission européenne, le gouvernement est intervenu avec succès pour obtenir le maintien d'un régime d'aide pour favoriser l'implantation et l'extension d'activités des grandes entreprises sur le territoire.

En France, cette réforme concerne la Prime à l'aménagement du territoire (PAT) attribuée par l'Etat, mais aussi plusieurs autres types d'aide mis en oeuvre par les collectivités territoriales. Ce nouveau dispositif s'appliquera sur des territoires déterminés par un zonage qui sera proposé, après concertation locale, par les préfets de région et soumis à l'approbation de la Commission.

En dehors des départements d'outre-mer qui seront entièrement couverts, la France bénéficiera d'un taux de population éligible aux AFR de 15,5%, soit 9,329 M d'habitants. **Le taux de couverture de la métropole connaîtra de fait une baisse de 55% par rapport à la période 2000-2006.** C'est sur la base de la répartition entre régions de la population éligible que le zonage sera établi. Ce zonage pourra comporter des zones de 100 000, 50 000 ou 20 000 habitants, offrant ainsi davantage de souplesse que les règles imposées de 1999 à 2006. Compte tenu de son insularité et des difficultés structurelles qu'elle rencontre, la **Corse** a été entièrement zonée.

Dans un souci de solidarité interrégionale, **un mécanisme de péréquation** est mis en place afin d'éviter notamment que les régions ne voient leur zonage excessivement réduit, mécanisme qui a la base les mesures suivantes :

- **la limitation à 67% au maximum des pertes de population éligible (la moyenne des pertes au niveau national étant de 55%)**, grâce à un prélèvement sur la population éligible de la région Ile-de-France (au-delà des 300 000 habitants), compte tenu de son niveau de richesse globale ;
- **l'instauration d'un seuil minimal de population éligible** pour les régions, fixé à 150.000 habitants ;
- **la limitation à 100% de l'augmentation du zonage** pour une région par rapport à la période actuelle.

La France dispose d'un taux de population éligible de 6,9%, soit **4,152 millions d'habitants, pour classer à titre transitoire, jusqu'au 31 décembre 2008**, une partie des zones qui perdront l'éligibilité aux aides à finalité régionale. La répartition entre les régions a été déterminée en fonction du pourcentage de perte de chaque région par rapport à la perte totale nationale.

A la suite de cette répartition des populations éligibles entre régions, **la carte des aides à finalité régionale sera élaborée sur les propositions des préfets de région, après concertation avec les partenaires régionaux.**

#### **D. Un premier bilan sur l'utilisation des fonds structurels après la réforme**

En comparaison à la Roumanie, la France elle est plus avancée dans l'utilisation des fonds structurels. Cet aspect est non seulement lié à son organisation administrative mais surtout à son expérience passé, voire réussie dans la gestion des fonds.

Un autre aspect important, concerne la capacité d'absorption des fonds, qui est bien plus élevée en France. Effectivement, si l'on pense aux périodes de programmation antérieures, on note que la France a su éviter le dégageant d'office. Quant à la Roumanie, la comparaison n'est pas faisable car elle n'était pas membre de l'Union à cette époque, mais si l'on regarde l'utilisation des fonds, on note que même si l'utilisation du PHARE ou ISPA est presque de 100%, l'utilisation des crédits du SAPARD est bien plus réduite. Cette capacité assez basse résulte du caractère particulier de l'agriculture roumaine, c'est-à-dire du fait que la Roumanie connaît plutôt une agriculture de

subsistance. A ce problème, s'ajoute la bureaucratie assez lourde dans l'élaboration des projets à des financements communautaires.

Mais, même si en France, la gestion des fonds est bien plus avancée, il y a encore plusieurs difficultés nationales, qui empêchent à la France de se donner les moyens nécessaires afin de « *permettre aux politiques structurelles de l'Union Européenne toute l'efficacité autorisant une véritable ambition en terme de cohésion économique et sociale* ». Ces difficultés sont les suivantes :

- Un partenariat parfois insuffisant - même si la consultation par le préfet de régions des conseils régionaux ou généraux est plus large dans l'élaboration des PO français que dans les DOCUP pour la période 2000 - 2006, elle reste encore insuffisante aux yeux des élus locaux.
- Une stratégie de programmation insuffisante - les DOCUP ont été souvent réalisés à la hâte, les services déconcentrés de l'Etat étant généralement tenus de les élaborer dans des délais extrêmement courts de l'ordre de quelques semaines à quelques mois dans les hypothèses favorables.
- Des compétences parfois confuses - les relations au niveau administratif entre les échelons régionaux et départementaux sont ambiguës. A titre d'exemple, les préfets de régions sont responsables de la mise en œuvre des politiques structurelles, mais les préfets de département jouent à leur tour un rôle plus ou moins important. A ça il faut ajouter l'influence des collectivités locale, qui même si ne bénéficient pas des règles de droit bien précises, ils peuvent utiliser les rapport de force d'ordre politique afin d'influencer la destination des fonds structurels.
- Un circuit financier assez lourd - il y a deux aspects importants à mentionner, qui font qu'un projet prend en moyenne entre son adoption et le paiement de son bénéficiaire environ 18 mois. D'abord il y a le délais du passage des crédits dans les ministère de rattachement et ensuite la règle de l'annualité budgétaire qui fait que le versement d'une avance communautaire en fin d'exercice reste sans effet en termes de paiement pendant 3 à 4 mois.
- Une mobilisation difficile des contreparties financières des collectivités locales - Pendant les dernières périodes de programmation et en général, il a été noté que les collectivités locales ont du mal à apporter les fonds complémentaires, puisque soit les DOCUP étaient trop imprécis, n'étant pas ensuite en mesure de respecter leurs engagements, soit elle privilégient d'autres interventions dont elles ont la maîtrise totale ou soit simplement elles n'ont pas les fonds nécessaires.

La nouvelle politique de cohésion essaye résoudre ces aspects afin d'assurer une gestion efficace des fonds structurels. A cette fin, il y a plusieurs aspects qui sont importants :

- La recherche d'une meilleure programmation des fonds structurels, qui se traduit par le besoin d'avoir une programmation moins chaotique, plus sélective et de qualité, car la programmation précédente a montré une imbrication trop complexe des cofinancements (fonds européens, État, région, départements, communes), par la nécessité d'une ingénierie financière et administrative. Ainsi, des personnels doivent être spécialisés et formés de façon adéquate, à tous les niveaux (région, département, communes...), les carences en ingénierie financière et administrative étant surtout visibles dans les collectivités locales des zones rurales ou reculées, ainsi que dans les petites collectivités locales, qui sont ainsi défavorisées alors qu'elles sont peut-être les plus nécessiteuses.
- L'amélioration des indicateurs de la DIACT qui sont en grande partie inadaptés pour rendre compte des réalités économiques, comme les indicateurs de consommation des fonds structurels. Ainsi, une critique importante de la part des préfetures est que le logiciel PRESAGE d'enregistrement des fonds européens ne permet pas de prendre en compte la dynamique des projets en cours de constitution. En effet, il s'agit, après eux, d'une lecture trop statique et comptable des choses qui ne prend pas en compte la réalité des projets économiques.
- La nécessité d'une décentralisation pérenne des fonds structurels - Plusieurs expériences de transferts de compétences sont actuellement en cours. La plus importante concerne la désignation de la région Alsace comme autorité de gestion et de paiement pour l'ensemble du DOCUP de l'objectif 2 (110 millions d'euros). Plusieurs projets du programme INTERREG III (coopération entre régions transfrontalières) sont gérés directement par des conseils régionaux (Aquitaine, Alsace, Bas-Rhin, Haute-Normandie, Poitou- Charentes, Nord-Pas-de-Calais, Guadeloupe, Réunion) ou par un Groupement d'Intérêt Public (Lorraine- Alsace). Le programme URBAN (territoires urbains en difficulté) voit plusieurs de ses programmes gérés directement par un GIP (Grigny-Vitry), des communautés urbaines (Strasbourg, Bordeaux) ou même des communes (Bastia, Le Havre). Pour assurer une bonne gestion des fonds structurels, les régions soulignent la nécessité d'un transfert adéquat de moyens humains correspondant à ce transfert de compétences. On estime généralement entre 10 et 15 le nombre de fonctionnaires nécessaires au niveau d'une région pour la gestion des fonds européens. Il s'agit de dossiers techniques qui nécessitent une formation

adéquate, une connaissance approfondie des procédures communautaires et une expérience de terrain.

- Un partenariat nécessaire entre tous les acteurs qui se traduit d'une part par un partenariat renforcé entre l'État et les collectivités locale et d'autre part par le partage des tâches entre collectivités locales. La grande partie des régions ont souligné non seulement la nécessité de décentralisation à leur niveau, mais aussi dans certains cas de réserver la possibilité de décentraliser à d'autres niveaux (départements, GIP, communes...) pour certains projets ou enveloppes. Certes, les régions ont vocation à gérer les fonds européens dans le cadre de leurs compétences économiques et dans ce cas, la concentration de toutes les procédures au niveau de la région risquerait de créer une superstructure bureaucratique qui ralentirait l'instruction des procédures et les éloignerait du terrain, là où elles seraient limitées au territoire d'un seul département, par exemple.

Ceux-ci sont seulement quelques exemples des mesures à prendre qui selon les spécialistes assureront une utilisation plus efficace et complète des fonds structurels. A cet aspect, s'ajoute la nécessité de flécher les fonds là où la France a encore des possibilités à améliorer, comme par exemple sur l'innovation. C'est ainsi que la politique de cohésion peut continuer à être un succès pendant la nouvelle période de programmation.

La France est un acteur majeur en Europe, elle doit donc jouer à ce titre le rôle moteur au service de la croissance et de l'emploi. Or, son affaiblissement relatif, en terme de recherche et d'innovation, au cours des dernières années, nécessite que les régions prennent davantage encore leur part de l'effort collectif à opérer dans ce secteur. Le tableau de bord européen de l'innovation fait apparaître que seules 3 régions françaises font partie des 125 régions situées au-dessus de la moyenne européenne à 15. De plus, des projections faites en extrapolant les tendances actuelles indiquent qu'en 2025, la France pourrait se trouver au dessous de la moyenne européenne à 27. Ce constat et cette dynamique sont lourds de menaces. Ils témoignent de ce que les efforts stratégiques et financiers en faveur des politiques les plus porteuses d'avenir sont insuffisants et qu'il faut y remédier.

Une qualité encore améliorée des projets, une politique de communication plus dynamique, une orientation centrée vers la recherche et l'innovation constituent certes des clés du succès pour la future période de programmation mais elles ne suffiront pas. Face à l'importance des défis qu'il faut relever, et devant la relative modestie des fonds alloués, seule une concentration des efforts vers des priorités thématiques en nombre réduit, directement liées aux objectifs de Lisbonne, permettra d'atteindre la taille critique nécessaire à la promotion de la compétitivité des territoires. C'est



pourquoi le Conseil européen a lui-même décidé que les trois quart des fonds structurels de l'objectif de compétitivité régionale et emploi devaient être affectés à des actions identifiées comme relevant des priorités de Lisbonne.

L'innovation est le moyen d'assurer à moyen et long terme la croissance, l'emploi et la cohésion. Il est donc essentiel que l'ensemble des acteurs régionaux, tant publics que privés, les entreprises, les centres de recherche et les universités, unissent leurs efforts dans la définition d'une stratégie régionale pour l'innovation, adaptée aux spécificités régionales.

L'innovation a également une dimension territoriale, l'aptitude des acteurs régionaux à développer ensemble des capacités collectives nouvelles desquels dépendra le succès. Mais il dépendra aussi d'une utilisation des fonds européens destinés à la recherche-développement et à l'innovation, pour les seuls projets véritablement créateurs de valeur ajoutée. Or celle-ci est, dans la perspective de Lisbonne, est d'abord liée aux effets sur les entreprises et donc sur l'emploi. Dans un schéma idéal, il faudrait pouvoir affecter 3% du PIB à la recherche et au développement provenant majoritairement du financement privé. Or, pour une grande partie des régions françaises, si l'on peut constater l'existence effective du 1% de financement public attendu, la part du financement privé est bien inférieure à 2%. Il semble même, et c'est une des conclusions de la dernière étude régionale sur les fonds structurels, qu'en dynamique, plus l'investissement public se renforce plus le financement privé décroît. Il n'y a donc plus addition du public et du privé mais de substitution.

Il ne s'agit évidemment pas de déterminer un pourcentage uniforme à atteindre en matière de recherche et d'innovation, chaque région disposant de potentiels qui lui sont propres, mais d'optimiser l'effet positif des fonds sur les entreprises de la région. Et dans ce cas, la Commission a déclaré à maintes reprises qu'elle sera particulièrement vigilante, lors de la discussion des programmes, sur la place accordée à la recherche et à l'innovation et sur l'effet d'entraînement que ces fonds auront, tant sur la recherche privée que sur l'économie régionale.

En tenant compte de tous ses aspects, la France peut encore améliorer l'utilisation des fonds structurels et peut ainsi, faire de la politique de cohésion l'instrument prioritaire qui assurera la croissance et l'emploi dans tous le pays.

## CONCLUSION

Pour relever les défis majeurs auxquels l'Union Européenne doit faire face - celui de la cohésion interne du à la présence de nombreuses régions pauvres et celui de l'adaptation à la mondialisation, à une concurrence accrue et à l'avènement de la société de la connaissance – elle a défini en 2000 une politique offensive : « stratégie de Lisbonne », complétée dans ses volets environnementaux par celle de Göteborg en 2001. Et afin d'atteindre l'objectif fixé, de devenir l'économie la plus compétitive du monde à l'horizon 2010, la politique de cohésion se montre comme l'instrument privilégié avec des réponses qui se trouvent à chaque niveau : communautaire, national, régional et local, et dans la coordination de ceux-ci.

Au cours des périodes de programmation successives, la politique de cohésion a clairement montré la valeur ajoutée qu'elle pouvait apporter. A titre d'exemple, la région française Le Nord Pas de Calais, première région de France métropolitaine bénéficiaire des fonds structurels, a su utiliser cette aide pour aider à sa restructuration industrielle et rattraper une part notable de son retard en terme d'infrastructures. Pourtant, lorsqu'il s'est agi de préparer la nouvelle période de programmation 2007-2013, certaines régions ont eu de la difficulté à démontrer cette plus-value des financements européens. Et cette faiblesse de la démonstration a failli faire disparaître l'ancien objectif 2. L'engagement ferme de la Commission a permis que l'architecture et la philosophie globale de la politique de cohésion soient préservés, et que l'objectif de « Compétitivité régionale et emploi » soit maintenu.

Quant à la Roumanie, même si son expérience est assez limitée, elle a su également utiliser les fonds de pré-adhésion pour atteindre un progrès économique substantiel et pour adopter le cadre législatif, institutionnel et administratif nécessaire pour préparer la gestion de fonds structurels.

Mais ni pour un pays, ni pour l'autre le travail n'est pas fini. Ainsi, afin de continuer à bénéficier des fonds structurels – la France surtout pour l'Objectif « Compétitivité et emplois » et la Roumanie pour l'Objectif « Convergence », elles doivent faire des choix stratégiques opérerez demain en partenariat à tous les niveaux et avoir des résultats opérationnels sur le plan de la qualité des projets et de leur mise en œuvre.

Il ne s'agira cependant pas seulement d'améliorer la qualité des dossiers ou de mieux communiquer sur les réalisations, il s'agira également de changer notablement la destination des fonds. Et ici la priorité est d'axer l'intervention des fonds sur les politiques qui préparent au mieux la croissance et l'emploi de demain et donc sur la recherche et l'innovation. En procédant ainsi, l'impact des fonds européens sur le développement durable des régions sera sensiblement renforcé. En France, seuls 5% des crédits des fonds structurels de la période 2000-2006 ont été consacrés à la recherche-développement, à l'innovation et aux technologies de l'information. Il est vrai que ces objectifs n'étaient pas les seuls assignés aux fonds à l'époque, loin s'en faut. Mais dans le même temps, certains pays sont allés bien au-delà de ce pourcentage. Il est donc devenu indispensable de rehausser la place de la recherche et de l'innovation dans les futurs programmes régionaux français afin de combler ce décalage de plus en plus fort.

En Roumanie, même si les priorités sont plutôt axées sur les infrastructures, les projets doivent trouver l'équilibre le plus adéquat entre ceux concernant le transport, l'énergie et ceux concernant la recherche et l'innovation. Parce que c'est seulement ensemble ces deux aspects, auxquels il faut ajouter le développement du capital humain qui feront que ce pays puisse rattraper le décalage par rapport aux autres États membres de l'UE.

Ainsi, le travail, qui reste dore et déjà à faire engagé dans tous les pays pour définir les futurs programmes, poursuivi dans le cadre d'un dialogue qui se veut constructif avec la Commission Européenne, sera crucial pour l'amélioration de l'emploi et de la croissance dans les régions européennes, qu'elles soient françaises ou roumaines. Et, dans le cadre financier contraint imposé surtout au niveau des anciens États membres, seul un engagement autour d'une stratégie partagée faisant la part belle à la recherche et l'innovation permettra de redonner aux fonds structurels le rôle qui est le leur : assurer la cohésion en redonnant foi en l'avenir.

## BIBLIOGRAPHIE

- Commission européenne, Premier rapport sur la cohésion économique et sociale, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1996 ;
- Commission européenne, « Agenda 2000 : for a stronger and wider Union », Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1997 ;
- Commission européenne, « Les fonds structurels et la coordination avec le fonds de cohésion. Orientations pour les programmes 2000-2006 », Communication COM(1999) 344 final ;
- Commission européenne, « Au service des régions » Série « L'Europe en mouvement », Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2001 ;
- Commission européenne, Deuxième Rapport sur la cohésion économique et sociale : « Unité de l'Europe, solidarité des peuples, diversité des territoires », Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2001 ;
- Comité économique et social européen, Avis sur « Le Deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale », 25 avril 2001 ;
- Marc CHALLEAT et Muriel THOIN, « Les fonds structurels européens », La Documentation française, collection « Territoires en mouvement », Paris 2001 ;
- Jean-Charles LEYGUES, Rapport du groupe de travail « Gouvernance à plusieurs niveaux : articulation et mise en réseau des différents niveaux territoriaux », mai 2003 ;
- Commission européenne, « Livre blanc sur la gouvernance », Communication COM(2001) 428 final du 25 juillet 2001 ;
- Gilles LEPESANT, « Les territoires centre-européens : état des lieux après une décennie de transition », Territoires 2020, DATAR, mars 2002 ;
- Michel Barnier, Commissaire Européen pour la Politique Régionale, Communiqué de presse de la Délégation de la Commission Européenne à Bucarest, 11 octobre 2002 ;
- Conseil européen, « Conclusion de la Présidence », Bruxelles 24-25 octobre 2002
- Conseil européen, « Conclusion de la Présidence », Copenhague 12-13 décembre 2002 ;
- Union européenne, Versions consolidées du traité sur l'Union européenne et du traité instituant la Communauté européenne, JOCE du 24 décembre 2002 (2002/C 325/01) ;
- Stéphane RIOU, « Géographie, croissance et politique de cohésion en Europe », Revue française d'économie, volume XVII, janvier 2003 ;

- Jean-François DREVET, « Europe : les fonds communautaires et l'élargissement », Futuribles, n° 282, janvier 2003 ;
- Commission européenne, « Les Fonds structurels en 2002 », 14ème rapport, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2003 ;
- Commission européenne, « Compétitivité, développement durable et cohésion en Europe de Lisbonne à Göteborg », Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2003 ;
- Comité des Régions, Déclaration de Leipzig sur « La future politique de cohésion européenne », mai 2003 ;
- Convention européenne, Projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe, adopté par consensus les 13 juin et 10 juillet 2003 ;
- Comité économique et social européen, Avis sur « Cohésion économique et sociale : compétitivité des régions, gouvernance et coopération », 25 septembre 2003 ;
- Jacques LE CACHEUX et Henry STERDYNIAK, « Comment améliorer les performances économiques de l'Europe ? », Revue de l'OFCE, octobre 2003 ;
- Jean – Pierre Duprat, Marc Simmony, Maurice Tubul, « Les Fonds structurels européens en région », L.G.D.J, 2003 ;
- Commissariat Général du Plan, « Rapport de l'instance d'évaluation sur les fonds structurels européens et les politiques régionales », la documentation française, Octobre 2003 ;
- Assemblée Nationale, « Fonds structurels européens : programmation et consommation 2000 – 2006 », Rapport d'information n. 1624, mai 2004 ;
- V. Cojanu, A. Dima, R. Lusetescu, D. Paslaru, M. Stanculescu, Specific Requirements of the EU Structural Instruments and Policy Implications for Romania, Institut Européen de Roumanie, Etude no. 6, 2004.
- DIACT, Dossier de presse du Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires, 6 Mars 2006, Hotel de Matignon ;
- Commission européenne, Quatrième Rapport sur la cohésion «*La stratégie pour la croissance et l'emploi et la réforme de la politique européenne de cohésion*», Bruxelles, le 12.6.2006, COM(2006) 281 final.
- Règlement (CE) No 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) no 1260/1999.

- Projet final du Cadre de référence stratégique nationale, 2006 – France et Roumanie.
- Site Internet :
  - [www.europa.eu](http://www.europa.eu)
  - [www.cor.eu](http://www.cor.eu)
  - [www.diact.gouv.fr](http://www.diact.gouv.fr)
  - [www.projetsdeurope.gouv.fr](http://www.projetsdeurope.gouv.fr)
  - [www.touteurope.fr](http://www.touteurope.fr)
  - [www.mie.ro](http://www.mie.ro)
  - [www.cdep.ro](http://www.cdep.ro)
  - [www.mae.ro](http://www.mae.ro)